

九二一大地震災後「三擇一」安置政策之回顧

Review of Three Alternatives Settlement Policies of 921 Post-Earthquake

謝志誠

國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授
財團法人九二一震災重建基金會執行長

摘要

九二一大地震發生至今即將屆滿十週年，從震災經驗傳承與回饋之角度，檢視災後相關政策確有其必要性。本文以九二一大地震後之安置政策為焦點，除介紹災後「三擇一」安置政策之內容與調整，並討論因政策調整所衍生之組合屋用地續租、整併爭議、組合屋住戶後續安置措施與組合屋拆除等課題；最後，從安置政策之目的與安置政策之對象切入，就「三擇一」安置政策加以檢視，並提出建議。

壹、前言

1999年9月21日九二一大地震發生至今即將屆滿十年，從震災經驗傳承與震災政策回饋之立場，確有對十年來之重建進度與課題予以反省與檢討之必要性。以大規模災害發生後之時間序列與所對應之工作內容來看，依序可分為：緊急應變、安置、復原與復興。重建工作之內容主要在於復原與復興階段，而在災後第一時間緊急疏散災民、搶救災民與最快時間回復社會系統運作後，能否順利推進並連結到復原與復興之重建階段，安置階段之策略舉足輕重。

九二一大地震重創臺灣後，大規模住宅之毀損使得災後之災民安置，成為救災之餘必須及時面對與處理之課題。在當時尚無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，也於災後第5天公布「臨時住宅興建計畫」（9月26日），再為滿足災民之多元需求，陸續發布「九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點」（9月30日）與「九二一震災住屋全倒、半倒之受災戶承購國民住宅作業規定」（10月5日），構成「三擇一」之安置政策—「興建組合屋（臨時住宅）」、「補助房屋租金」與「七折出售國民住宅」。

「三擇一」安置政策啟動後，就先後因組合屋供過於求與暫住期限展延，出現放寬安置對象及再補助房屋租金一年等之政策調整。2001 年底起，再為解決組合屋用地之續租問題與彰顯重建績效，提前開展組合屋之全面清查作業，一方面要求不符合續住資格者限期搬離，另一方面則提出整併組合屋、拆除空屋與安置弱勢受災戶之政策。政令一出，引發組合屋住戶之恐慌與反彈，謠言四起，輿論出現「政府要消滅災民」之指控，甚至有災民走上街頭。

九二一大地震發生至今即將屆滿十週年，災後安置工作已隨組合屋之拆除與解除列管而告一段落，其過程雖有爭議，然已事過境遷，與其追究或互推責任，不如基於同理心來體會當年凌亂之災區現場，理解當時之情境，再由「我們到底學習到什麼」切入，省思九二一災後之安置政策，方有助於經驗之傳承。因此，本文將以回顧之角度，依時序介紹九二一災後「三擇一」安置政策之形成與內容、安置政策之調整、政策調整後所面對之課題及對策、國會對組合屋安置政策之再調整、組合屋住戶之後續安置措施、組合屋之拆除與解除列管。最後，從安置政策之目的與對象等面向來討論「三擇一」安置政策，並提出災後安置政策之建議。

貳、安置政策之形成與內容

為因應各種天然災害及人為災害之防救，行政院於 1994 年 8 月 4 日核定「災害防救方案」，規範各級政府災害防救中心之職責。1997 年 11 月 19 日「社會救助法」全文修正，亦明訂直轄市或縣（市）主管機關應視災情需要，辦理「設立臨時災害收容場所」等災害救助事項，且其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。然，至九二一大地震前並未見各級政府就「災害防救方案」有效建立防災體系^[1]及就災害後之災民收容、災後安置措施提出具體之規範。

以與臺灣最接近並甫於平成 7 年（1995 年）發生大地震之日本為例。日本政府於阪神・淡路大地震前即由都、道、府、縣政府依據「災害救助法施行令」第九條規定，建立災後安置災民之組合屋興建基準，包括組合屋之每戶面積（平均一戶為 29.7 平方米）、同一組合屋社區最多以不超過 50 戶為原則且必須設有集會場所、使用年限兩年（若災情擴大有延長之需要，則由道府縣知事得與厚生勞動大臣協議）等^[2]。

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）」¹。又，為兼顧災民安置方式之個別差異，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「三擇一」。以下，針對「三擇一」安置政策分述如後。

一、興建組合屋

在設置臨時收容所作為臨時避難用途外，行政院亦於第一時間指示內政部營建署（簡稱「營建署」）儘快完成組合屋之興建，並於 88 年 9 月 26 日公布「臨時住宅興建計畫（第一期）」²，優先清查 13 處可供興建組合屋之基地，並規劃興建組合屋 5,320 戶，每單位住宅面積 8.8 坪。第一期組合屋 1,840 戶，則分別於 9 月 28 日與 9 月 30 日發包。惟發包後，應災民之需求，由行政院公共工程委員會（簡稱「工程會」）與內政部營建署（簡稱「營建署」）於 10 月 2 日會商決定調高每單位住宅面積為 12 坪；加上日本政府與民間機構之相繼捐贈，經行政院九二一震災災後重建推動委員會（簡稱「九二一重建會」）於 10 月 5 日（建委字第 27 號）、10 月 13 日（建委字第 9 號）及 10 月 15 日（建委字第 283 號）核定暫緩東勢、埔里與集集地區之組合屋興建計畫，導致第一期由工程會與營建署主導興建之組合屋數減少為 499 戶^[3]。

資料顯示，九二一大地震後投入興建組合屋者，除工程會、營建署、陸軍總司令部、陸軍兵工署、高雄市政府、霧峰鄉公所、卓蘭鎮公所、大里市公所、草屯鎮公所、臺中市政府等政府機關外，亦有慈濟功德會、世界展望會、基督教救世軍、國際佛光社、TVBS 關懷臺灣基金會、中區扶輪社、紅十字會、華光功德會、張榮發慈善基金會、基督教女青年會、現代婦女基金會、國際佛光總會中華民國分會、扶輪社、中華基督教衛理公會、中華基督教救助協會、大隘文化生活圈協進會等慈善團體、寶成工業公司、耐基企業集團、大陸工程公司、華夏塑膠公司、長榮運輸公司、東海大學、遠東集團等私人機構等，總計興建組合屋共 112 處、5,999 戶（表 1）。其中，由日本政府捐贈者有 14 處、1,003 戶（註 4）。組合屋之面積介於 8 坪至 13 坪不等，其內部平面配置如圖 1 所示。

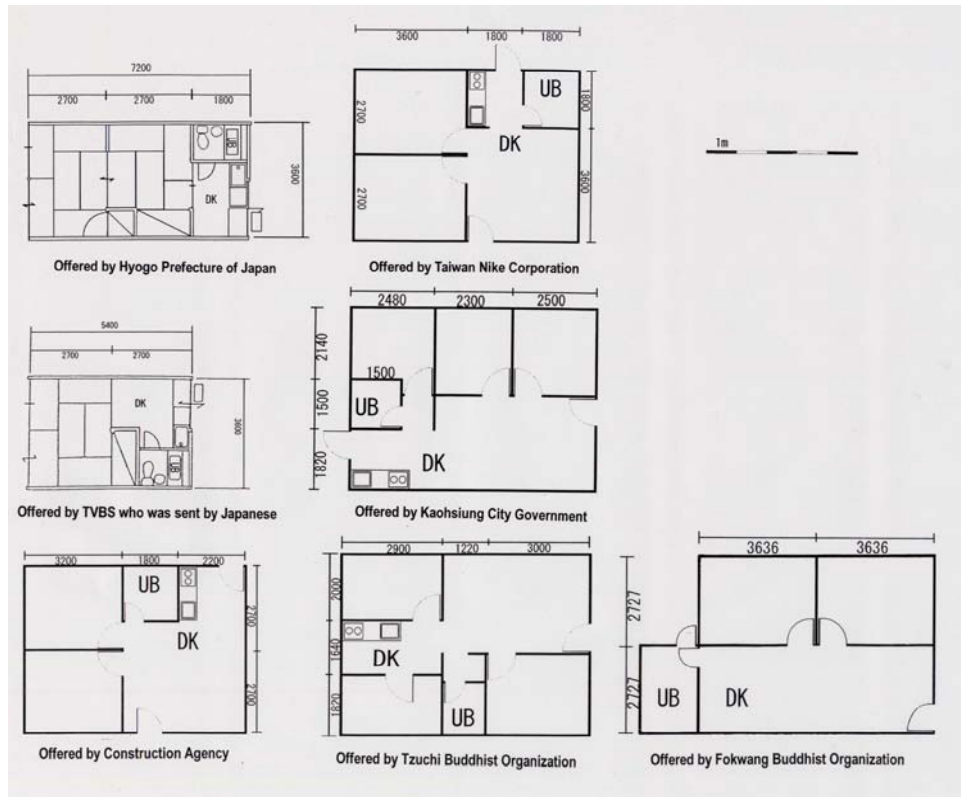


圖 1 九二一大地震後所提供組合屋之各種類型^[5]

表 1 組合屋分布

| 地 區 別 | 組 合 屋 名 稱 | 戶 數 | 興 建 單 位 | 坪 數 | |
|-------------|-----------|------|----------------|-------|----|
| 南 投 縣 | 南投市 | 大愛一村 | 162 | 慈濟功德會 | 12 |
| | 大愛二村 | 53 | 慈濟功德會 | 12 | |
| | 光榮一村 | 52 | 大陸工程公司 | 12 | |
| | 馨園二村 | 102 | 公共工程委員會 (日本捐贈) | 8 | |
| | 馨園五村 | 102 | 公共工程委員會 (日本捐贈) | 8 | |
| | 精英一村 | 32 | 寶成工業公司 | 12 | |
| | 松園一村 | 32 | 陸軍兵工署 (日本捐贈) | 8 | |
| | 松園二村 | 19 | 陸軍兵工署 (日本捐贈) | 8 | |
| 小 計 | 8 | 554 | | | |
| 埔里鎮 | 慈濟大愛村 | 317 | 慈濟功德會 | 12 | |
| | 長榮貨櫃屋 | 58 | 張榮發慈善基金會 | 8 | |
| | 華夏新村 | 14 | 華夏塑膠公司 | 12 | |

| | | | | |
|-----|-----------|-------|---------------------|----|
| | 馨園六村 | 100 | 陸軍兵工署 (日本捐贈) | 8 |
| | 馨園七村 | 152 | 陸軍兵工署 (日本捐贈) | 8 |
| | 馨園八村 | 48 | 陸軍兵工署 (日本捐贈) | 8 |
| | 蜈蚣社區組合屋 | 14 | 基督教救世軍 | 12 |
| | 九芎林社區組合屋 | 20 | 基督教救世軍 | 12 |
| | 桃米里社區組合屋 | 32 | 基督教救世軍 | 12 |
| | 原住民慈濟大愛二村 | 108 | 慈濟功德會 | 12 |
| | 籃城里社區組合屋 | 72 | 基督教救世軍 | 12 |
| | 菩提長青村 | 76 | 基督教女青年會 | 12 |
| | 馨園十八村 | 35 | 陸軍兵工署 | 12 |
| | 馨園十九村 | 67 | 陸軍兵工署 | 12 |
| | 馨園二十村 | 51 | 陸軍兵工署 | 12 |
| 小計 | 15 | 1,164 | | |
| 草屯鎮 | 永昌組合屋 | 14 | 華夏塑膠公司 | 8 |
| | 永昌(B)組合屋 | 12 | 華光功德會 | 8 |
| | 慈濟村組合屋 | 148 | 慈濟功德會 | 12 |
| | 富功組合屋 | 112 | 營建署 | 12 |
| | 御史里御富貨櫃屋 | 19 | 草屯鎮公所 | 8 |
| | 雙冬里石灼巷貨櫃屋 | 8 | 草屯鎮公所 | 8 |
| 小計 | 6 | 323 | | |
| 竹山鎮 | 高雄友誼村 | 152 | 高雄市政府 | 12 |
| | 瑞竹貨櫃屋* | 7 | 長榮運輸公司 | |
| | 桂民貨櫃屋* | 38 | 中華基督教衛理公會、中華基督教救助協會 | |
| 小計 | 3 | 197 | | |
| 集集鎮 | 慈濟大愛一村 | 138 | 慈濟功德會 | 12 |
| | 慈濟大愛二村 | 100 | 慈濟功德會 | 12 |
| | 耐基一村 | 73 | 寶成工業公司 | 12 |
| | 耐基六村 | 19 | 寶成工業公司 | 12 |
| | 耐基七村 | 20 | 寶成工業公司 | 12 |
| | 田寮里貨櫃屋 | 5 | 長榮運輸公司 | 9 |

| | | | | |
|-----|------------------------|-----|---------------|----|
| 小計 | 6 | 355 | | |
| 鹿谷鄉 | 廣興村組合屋 | 15 | 寶成工業公司 | 12 |
| | 永隆村組合屋 | 12 | 寶成工業公司 | 12 |
| | 內湖村組合屋 | 8 | 寶成工業公司 | 12 |
| | 竹林村組合屋 | 7 | 寶成工業公司 | 12 |
| | 初鄉村組合屋 | 8 | 寶成工業公司 | 12 |
| | 清水村（一）組合屋 | 10 | 營建署 | 12 |
| | 清水村（二）組合屋 | 5 | 營建署 | 12 |
| | 秀峰村組合屋 | 15 | 營建署 | 12 |
| 小計 | 8 | 80 | | |
| 中寮鄉 | 廣興南良村 | 12 | 耐基企業集團 | 14 |
| | 八仙展望村 | 18 | 世界展望會 | 14 |
| | 和興香港村 | 115 | 世界展望會 | 14 |
| | 永平佛光村 | 100 | 國際佛光社、現代婦女基金會 | 14 |
| | 永平寶成新村（耐基二村、耐基八村、佛光新村） | 92 | 耐基企業集團、國際佛光社 | 14 |
| | 中寮平林村 | 15 | 東海大學 | 14 |
| | 廣福展望村 | 10 | 世界展望會 | 14 |
| | 福盛組合屋（福盛貨櫃、展望一村、展望二村） | 55 | 世界展望會 | 14 |
| | 龍岩展望村 | 22 | 世界展望會 | 14 |
| | 龍安展望村 | 61 | 世界展望會 | 14 |
| | 清城展望村 | 26 | 世界展望會 | 14 |
| | 清水展望村 | 26 | 國際佛光社、世界展望會 | 14 |
| | 小計 | 12 | 552 | |
| 魚池鄉 | TVBS 長寮尾關懷村 | 25 | TVBS 關懷臺灣基金會 | 12 |
| | 中明組合屋 | 9 | 世界展望會 | 12 |
| | 中明扶輪希望村 | 25 | 中區扶輪社 | 8 |
| | 武登扶輪希望村 | 20 | 中區扶輪社 | 8 |
| | 耐基五村 | 32 | 耐基企業集團 | 12 |
| | 馨園九村 | 25 | 陸軍總司令部（日本捐贈） | 8 |

| | | | | | |
|-----|--------|------------|------------------|-------|----|
| | 馨園十村 | 24 | 陸軍總司令部（日本捐贈） | 8 | |
| 小計 | 7 | 160 | | | |
| 國姓鄉 | 耐基三村 | 116 | 寶成工業公司 | 12 | |
| | 大愛屋 | 36 | 慈濟功德會 | 12 | |
| | 長豐村大愛屋 | 40 | 慈濟功德會 | 12 | |
| | 福龜村大愛屋 | 28 | 慈濟功德會 | 12 | |
| | 乾溝村大愛屋 | 16 | 慈濟功德會 | 12 | |
| | 馨園十二村 | 78 | 陸軍兵工署（中華民國紅十字總會） | 12 | |
| | 馨園十四村 | 52 | 陸軍兵工署（中華民國紅十字總會） | 12 | |
| | 夜市側貨櫃屋 | 18 | 長榮運輸公司 | 8 | |
| 小計 | 8 | 384 | | | |
| 水里鄉 | 馨園三村 | 102 | 陸軍兵工署（日本捐贈） | 12 | |
| 小計 | 1 | 102 | | | |
| 信義鄉 | 地利組合屋 | 42 | 世界展望會 | | |
| | 潭南組合屋 | 37 | 世界展望會 | | |
| | 雙龍組合屋 | 2 | 世界展望會 | | |
| 小計 | 3 | 81 | | | |
| 仁愛鄉 | 中原展望新村 | 18 | 世界展望會 | 12 | |
| | 馨園十五村 | 24 | 陸軍兵工署（紅十會捐贈） | 12 | |
| | 馨園十六村 | 72 | 陸軍兵工署（紅十會捐贈） | 12 | |
| | 馨園十七村 | 10 | 陸軍兵工署（紅十會捐贈） | 12 | |
| 小計 | 4 | 124 | | | |
| 合計 | 81 | 4,076 | | | |
| 臺中縣 | 豐原市 | 豐原市大愛組合屋 | 54 | 慈濟功德會 | 12 |
| | 小計 | 1 | 54 | | |
| | 太平市 | 愛平新村管理會 | 147 | 營建署 | 12 |
| | | 自強新村管理委員會* | 57 | 自建 | 25 |
| | | 大愛新村 | 49 | 慈濟功德會 | 12 |
| 小計 | 3 | 253 | | | |

| | | | | | |
|-----|-------------|-------------|--------------------|-----------------|----|
| 大里市 | 慈濟大愛村 | 139 | 慈濟功德會 | 12 | |
| | 展望一村 | 56 | TVBS 關懷臺灣基金會、大里市公所 | 6~12 | |
| | 爽文一村 | 100 | 大陸工程公司 | 10 | |
| 小計 | 3 | 295 | | | |
| 石岡鄉 | 遠東新村 | 50 | 遠東集團 | 12 | |
| | 大隘土牛庄 | 11 | 大隘文化生活圈協進會 | 13 | |
| 小計 | 2 | 61 | | | |
| 東勢鎮 | 高雄友誼村 | 159 | 高雄市政府 | 12 | |
| | 慈濟大愛村 | 48 | 慈濟功德會 | 12 | |
| | 馨園一村 | 149 | 陸軍總司令部（日本捐贈） | 8 | |
| | 互助展望村 | 55 | 世界展望會 | 13 | |
| | 合作展望村 | 54 | 世界展望會 | 13 | |
| 小計 | 5 | 465 | | | |
| 新社鄉 | 慈濟大愛村 | 22 | 慈濟功德會 | 12 | |
| | 新社鄉興安村 | 98 | 營建署 | 12 | |
| 小計 | 2 | 120 | | | |
| 霧峰鄉 | 吉峰新村 | 56 | 霧峰鄉公所 | 14 | |
| | 霧峰大愛新村 | 30 | 慈濟功德會 | 12 | |
| | 大愛新村（霧峰區） | 84 | 慈濟功德會 | 12 | |
| | 新希望村* | 54 | 馮定國立法委員 | | |
| | 花東新村* | 46 | 原住民自建 | | |
| 小計 | 5 | 270 | | | |
| 和平鄉 | 三叉坑組合屋 | 35 | 扶輪社 | 12 | |
| | 扶輪美和伊甸臨時組合屋 | 28 | 國際佛光總會中華民國分會 | 12 | |
| 小計 | 2 | 63 | | | |
| 合計 | 23 | 1,581 | | | |
| 臺中市 | 北屯區 | 老人醫院 | 70 | 陸軍兵工署（日本、紅十會捐贈） | 8 |
| | | 仁愛之家 | 30 | 陸軍兵工署（日本、紅十會捐贈） | 8 |
| | 南區 | 復健新村 | 118 | 慈濟功德會 | 12 |
| 合計 | 3 | 218 | | | |
| 苗栗 | 卓蘭鎮 | 自強新村（馨園十一村） | 48 | 陸軍工兵署（日本捐贈） | 8 |

| | | | | | |
|--------|-----|----------|-------|-------|------|
| 栗 縣 | | 希望新村 | 32 | 卓蘭鎮公所 | 12 |
| | 泰安鄉 | 象鼻村分散組合屋 | 23 | 世界展望會 | 13.8 |
| | 合計 | 3 | 103 | | |
| 雲 林 | 斗六市 | 慈濟大愛村 | 14 | 慈濟功德會 | 12 |
| | 合計 | 1 | 14 | | |
| 嘉 義 | 阿里山 | 中山村六鄰 | 7 | 世界展望會 | 13 |
| | 合計 | 1 | 7 | | |
| 總計 | | 112 | 5,999 | | |

資料來源：行政院九二一震災災後重建推動委員會，作者整理。

註：空白部分屬資料不詳；*屬非政府列管之組合屋。

註：九二一重建會公布之資料為 5,854 戶。

1999 年 10 月 5 日，九二一重建會公布「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」（建委安字第 26 號），作為組合屋分配與管理之依據，並一體適用於政府興建與民間捐贈之組合屋。依據「九二一受災戶臨時住宅分配作業要點」規定，組合屋之安置對象以「災區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，由組合屋所在之鄉（鎮、市）公所受理申請與分配，暫住期限以不超過一年為原則，入住前應簽訂「臨時住宅借住契約」。

二、補助房屋租金

為兼顧災民之個別需求及運用民間之充沛空屋，在「興建組合屋」外，政府又提出「補助房屋租金」之選項，於 1999 年 9 月 30 日函頒「九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點」（台八八內社字第 8885465 號），以「災前實際居住之自有房屋經鄉（鎮、市）公所評估為全、半倒之受災戶」為對象，由受災戶填具申請表，檢附房屋所有權狀影本（或其他證明文件影本）、住屋毀損證明、戶籍資料影本（未設籍者以切結書經村、里長或幹事證明）等文件經村（里）長或幹事認定後，送鄉（鎮、市）公所彙集造冊轉送縣（市）政府審核，發給房屋所有權人戶內實際居住人口，每人每月 3,000 元租金補助，一次發給一年期。

補助房屋租金第一年補助 31 萬 6,096 人，支用經費 112 億 8,158 萬 6,000 元^[4]。所需經費除台北市外，由中央政府全額負擔。

三、七折出售國民住宅

基於「快速安定災民所需」，政府於 1999 年 10 月 5 日公布「九二一震災住屋全倒、半倒之受災戶承購國民住宅作業規定」(建委總字第 030 號函頒)，由直轄市、縣(市)政府提供待售及即將推出之國民住宅，以核定公告出售價格之七折，供「自有房屋全倒、半倒，本人(或繼承人)及配偶均無其他自有住宅者」申購。惟受災戶經申購並核配國民住宅後，不得再申領政府租金補助，已申領租金補助者，應繳還自承購當日起所剩月份租金；原核配有組合屋者，應依規定遷出組合屋。

從震災初期至 2005 年初，各直轄市、縣(市)政府調查提報剩餘之國民住宅餘屋約 5,000 戶，惟截至 2006 年 2 月 4 日「九二一震災重建暫行條例」屆期止，經過四次公告，完成簽約交屋者共 1,229 戶(基隆市 11 戶、新竹市 80 戶、台中市 639 戶、台南市 12 戶、台北縣 275 戶、桃園縣 13 戶、台中縣 52 戶、南投縣 111 戶、彰化縣 10 戶、雲林縣 1 戶、嘉義縣 1 戶、台南縣 1 戶、屏東縣 3 戶、花蓮縣 1 戶、高雄市 19 戶)。其中，統一公告前及第一次公告(1999 年 10 月 12 日~1999 年 10 月 29 日)簽約交屋戶數達 848 戶，第二次公告(1999 年 12 月 6 日~2000 年 3 月 24 日)簽約交屋 251 戶，第三次公告(2000 年 10 月 18 日~2005 年 2 月 4 日)簽約交屋 99 戶，第四次公告(2005 年 5 月 9 日~2006 年 2 月 4 日)簽約交屋 31 戶^[6]。如表 2。

表 2 七折出售國民住宅戶數統計

| 縣市別 | 公告前自行 辦理簽約 交屋戶數 | 第一次公告 受理簽約 交屋戶數 1999.10.12~ 1999.10.29 | 第二次公告 受理簽約 交屋戶數 1999.12.06~ 2000.03.24 | 第三次公告 受理簽約 交屋戶數 2000.10.18~ 2005.02.04 | 第四次公告 受理簽約 交屋戶數 2005.05.09~ 2006.02.04 | 合計 |
|-----|-----------------------|--|--|--|--|-----|
| 基隆市 | 0 | 6 | 5 | | | 11 |
| 臺北縣 | 0 | 180 | 78 | 13 | 4 | 275 |
| 桃園縣 | 0 | 13 | 0 | 0 | 0 | 13 |
| 新竹市 | 0 | 32 | 23 | 9 | 16 | 80 |
| 臺中縣 | 0 | 22 | 28 | 2 | 0 | 52 |
| 臺中市 | 98 | 413 | 46 | 71 | 11 | 639 |

| | | | | | | |
|-----|----|-----|-----|----|----|-------|
| 南投縣 | 0 | 55 | 56 | 0 | 0 | 111 |
| 彰化縣 | 0 | 4 | 5 | 1 | 0 | 10 |
| 雲林縣 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 嘉義縣 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 臺南縣 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 臺南市 | 0 | 12 | 0 | 0 | 0 | 12 |
| 高雄市 | 0 | 8 | 8 | 3 | 0 | 19 |
| 屏東縣 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| 花蓮縣 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 合計 | 98 | 750 | 251 | 99 | 31 | 1,229 |

資料來源：內政部營建署

參、安置政策之調整與內容

「三擇一」安置政策啟動後，就先後因政府機關與民間機構「爭建組合屋」^[7]、安置政策間之相互排擠及組合屋暫住期限因「九二一震災重建暫行條例」立法而展延^[8]等因素，導致組合屋供過於求^[9]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房屋租金。

為因應組合屋供過於求及暫住期限展延，政府提出「剩餘組合屋再分配」及「再發放租金一年」之政策調整，將剩餘組合屋之分配對象擴及全、半倒住宅之承租戶及其他屬於社會福利或救助體系應行照顧之個案，並再補助房屋租金一年（表3）。

表3 安置政策調整前後之對照

| 安置政策 | 調整前 | 調整後 |
|-------|--------------------------------------|--|
| 興建組合屋 | 安置對象：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。 | 剩餘組合屋再分配對象： 1. 低收入戶、有身心障礙者之家庭、原住民家庭、其原住房屋因九二一地震被認定為全倒、半倒且未符合請領租金發放規定者。 2. 其他經縣（市）社政主管機關調查評估屬緊急個案或確有居住需要者 |

| | | |
|----------|--|--|
| | | 。 3. 前二者外，其原住房屋因九二一地震被認定為全、半倒且未符合請領租金發放規定者。 |
| 補助房屋租金 | 1. 災前實際居住之自有房屋全倒或半倒者。 2. 按實際居住人口，每人每月 3,000 元，一次發給一年期。 | 1. 已核發租金有案之全倒戶、住屋已拆除之半倒戶及低收入戶、中低收入之半倒戶，並排除「戶內人口或實際居住人口有自有住宅者」、「已申貸九二一震災災民重建家園緊急融資者」及「已完成重建或修繕者」。 2. 確有租屋之實，訂有租賃契約。 3. 依租賃契約所載實際租期及租金補助，每戶每月最高補助 10,000 元，補助期限一年，分二期發放。 4. 符合發放對象資格，而未訂定租賃契約者，補助每戶一年 6 萬元生活補助費，一次發給。 |
| 七折出售國民住宅 | 1. 自有房屋全倒、半倒，本人（或繼承人）及配偶均無其他自有住宅者。 2. 經申購並核配國民住宅後，不得再申領政府租金補助，已申領租金補助者，應繳還自承購當日起所剩月份租金；原核配有組合屋者，應即依規定遷出組合屋。 | 不變。 |

一、剩餘組合屋再分配

「應該興建多少組合屋」、「有多少災戶願意進住組合屋」與「補助房屋租金、七折出售國民住宅到底會對組合屋之進住產生多大之排擠效應」等，皆是安置階段就亟思準確掌握之資訊。然理解災區場景者，絕對可以體會資訊掌握之困難度，並理解當時政府機關與

民間機構為滿足災民需求，竭盡最大可能提供組合屋之用心。惟過程中，因缺乏整合，導致「爭建組合屋」成為不能否認之事實。當時擔任行政院副院長之劉兆玄先生就曾針對爭建組合屋之現象對媒體表示，組合屋不是先蓋好，誰便是「最有愛心」、「最有效率」。這個工作不能有「比賽」心理，否則造成浪費及供需失調^[7]。

因此，要說「組合屋供需失調」或「組合屋供過於求」是一種「事後諸葛」之結論，不如說，這是安置階段就已經透露並觀測到之跡象（1999年11月29日之統計數據顯示，已計畫興建之組合屋共5,106戶，完工者有2,989戶，申請進住者共3,883戶，然實際進住者卻僅有2,235戶）^[9]。同一時間，災區之路旁與空地仍出現不少搭建帳篷之民眾，雖然其中有不符進住組合屋資格者，也有已經領取租金補助者，當然也有因災後恐懼不敢進屋者，然帳篷林立之場景已讓政府背負安置績效不佳之指責。

為解決組合屋供給過剩之問題，並化解社會對政府安置績效之疑義，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」（建委公字第2667號），將剩餘之組合屋依下列優先順序受理安置之申請：

1. 低收入戶、有身心障礙者之家庭、原住民家庭、其原住房屋因九二一地震被認定為全倒、半倒且未符合請領租金發放規定者。
2. 其他經縣（市）社政主管機關調查評估屬緊急個案或確有居住需要者。
3. 前二者外，其原住房屋因九二一地震被認定為全、半倒且未符合請領租金發放規定者。

其中，申請暫住期間以自簽約進住日起算，一年內為原則；另，基於公平原則，縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所對於以符合「原住房屋因九二一地震被認定為全、半倒且未符合請領租金發放規定」資格申請安置於組合屋者，應訂定收費規範，酌收費用。

二、再發放租金一年

在組合屋暫住期限一舉展延至最多可達四年之情況下，原來申請房屋租金補助者紛紛建議政府比照組合屋暫住期限（四年）再補助三年房屋租金。面對災民之陳情與衍生之財政負擔壓力，「再發放租金一年」之提案提2000年9月7日九二一重建會第二次委員會議

討論，經主席裁示「租金補助辦法，為免造成執行困擾，僅能再延長一年」及「請九二一重建會與中央相關部會、地方政府，就已拆除未完成重建之全倒、半倒及低收入戶，審慎評估租金補助方式，並計算所需經費以專案辦理」。10月5日，九二一重建會召開會議研商租金補助再延長事宜，就補助對象、發放對象與辦理方式等達成共識。惟會後各界意見紛歧，包括「以受災戶家庭所得高低作為發放之門檻，未考慮農村與都會地區家庭結構差異」、「半倒戶如比照全倒戶再予續發租金補助，恐延遲修繕進度」、「政府財源有限，補助對象宜考慮受災程度，補助最需要幫助之受災戶」、「檢附租賃契約書之規定對原住民受災戶有窒礙難行之處」、「發放標準每戶8,000元，對都會地區有不足之虞」等。因此，九二一重建會再修正租金補助原則，包括半倒戶之補助對象以屬低收入及中低收入戶者為限，發放額度提高到每戶每月10,000元，分二期發放，半年普查一次。預估經費57億2,000萬元（=【全倒戶（51,334戶）-2000年10月12日止已購屋或重建並申請九二一震災優惠貸款者（10,174戶）】×1萬元/戶+屬低收入或中低收入之半倒戶7.8億）。「再發放租金一年」經10月26日九二一重建會第三次委員會會議決議通過，詳細補助辦法由內政部訂定發布。

2000年11月29日，內政部邀集中央相關部會與地方政府召開研商「九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點（草案）」會議，確定補助對象與審核標準之調整，並於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」（台八九內社字第8936264號）。

依據12月26日公布之「九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點」，第二年房屋租金之補助，係以有租賃房屋事實者為要件，排除已居住於草寮、工寮、鐵皮屋者，導致許多弱勢受災戶無法申請房屋租金補助。因此，政府再於「九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點」內增列「改善受災戶居住生活補助費」作為配套措施，針對符合發放資格，而未訂定租賃契約者，提出差別救濟管道，補助每戶6萬元生活補助費，一次發給，不需檢附租賃契約書影本。

再發放租金一年之發放標準，顯然比第一年嚴謹，導致補助戶數驟降為6,307戶，支用經費也降至6億2,534萬元。配套措施「改善受災戶居住生活補助費」補助4,196戶，支用經費2億6,156萬9,316元。兩者合計補助10,503戶、支用經費8億8,691萬6,558元^[4]，約為預估經費之15.56%。前後兩年之房屋租金補助與「改善受災戶居住生活補助費」，共支用經費121億6,849萬5,316元。發放作業要點之差異，如表4。

表 4 第一年與第二年房屋租金補助辦法之差異

| | 第一 年 租 金 補 助 | 第 二 年 租 金 補 助 |
|---------|--|--|
| 法令依據 | 九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點 | 九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點 |
| 發放對象 | 災前實際居住之自有房屋經鄉（鎮、市）公所評估為全倒或半倒者。 | 九二一震災前實際居住之自有房屋經各鄉（鎮、市）公所認定為全倒、半倒之受災戶中，已核發租金有案之全倒戶、住屋已拆除之半倒戶及低收入戶、中低收入之半倒戶，其確有租屋之實，訂有租賃契約，且未有「戶內人口或實際居住人口有自有住宅者」、「受災戶本人、配偶或直系血親申貸中央銀行九二一震災重建家園緊急融資專款，已全部核發完竣者」、「受災住屋已完成重建或修繕」等情形者。 |
| 發放標準及方式 | 補助每人每月 3,000 元，無人口數限制，一次補助一年租金。 | 依租賃契約所載實際租期及租金補助，每戶每月最高補助新臺幣 10,000 元，分二期。第一期於 2001 年 1 月 1 日起至 2001 年 2 月 28 日受理申請，第二期於 4 月以後受理申請。 |
| 審核及發放 | 受災戶填妥申請表檢附相關證明文件，經村里幹事認定後，送鄉鎮市公所彙集造冊，轉送縣市政府確實審核發放。 | 鄉（鎮、市）公所於受理申請後，應於三日內將申請表影印送下列單位： 1. 由財政部財稅資料中心查核申請人戶籍或實際居住人口，是否已有自有住宅者。 2. 由中央銀行查核申請人本人、配偶或直系血親申貸中央銀行九二一震災重建家園緊急融資專款，是否已全部核撥完竣者。 3. 由當地國稅局或稅捐稽徵機關查核申請人低收入戶及中低收入者所得資料 |

| | | |
|------|--|--|
| | | 。 4. 由受理鄉（鎮、市）公所實地勘查有無重建修繕完畢。 |
| 配套措施 | | 符合「九二一震災原申領租金受災戶再發放租金一年作業要點」所定發放對象資格，未有租屋事實或未訂定租賃契約者，補助每戶 6 萬元生活補助費。 |

肆、安置政策調整後之課題與對策

一、課題

由於組合屋用地部分來自地方人士，原約定使用期限僅有一年，在組合屋暫住期限展延後，陸續出現地主有意收回土地或提高租金之情形，使得組合屋用地之續租問題，成為安置政策調整後首要面對之課題；再者，在震後第二年起，部分組合屋住戶因已另行購屋、完成重建或修繕而陸續遷離，可否透過組合屋之全面清查，進行閒置組合屋之整併與拆除，則為另一課題。

（一）用地之續租

組合屋之暫住期限因「九二一震災重建暫行條例」之立法而展延後，首先出現者為組合屋用地之續租問題。由於組合屋用地部分來自地方善心人士，原約定使用期限一年，展延期限後，地主是否同意續租？續租所需租金？有要求收回者，也有要求提高租金達 10 倍者（九二一重建會 2001 年 1 月 16 日重建住字第 1112 號、工程會 2001 年 7 月 25 日工程技字第 90026802 號）。針對土地續租問題，先由九二一重建會於 2000 年 8 月 8 日召開「研商九二一震災安置受災戶之臨時住宅借住期限延長至暫行條例所定期限有關用地問題如何處理及受災戶延長暫住期限之方式案」會議，確定「組合屋之用地屬公有者，協調用地機關繼續提供使用」與「組合屋之用地屬私有者，如地主同意無償繼續提供使用，應予以表揚；其有意收回者，如無急迫性使用需求者，儘量協調延緩收回，本公平原則可協議付予資金，所需經費由災區縣（市）政府核實估付，報請工程會予以補助」之處理原則。再由工程會於 2001 年 3 月 22 日召開「研商九十年度組合屋用地租金申請補助作業須知等有關事宜」會議，並於 2001 年 4 月 9 日函頒「九十年度組合屋用地租金申請補助作業須

知」(工程技字第 90012339 號)，確定組合屋用地租金之補助標準與作業流程後。後續第三、四年之用地續租問題亦循例獲得解決。

(二) 組合屋之整併爭議

震後第二年起，部分組合屋住戶因已另行購屋、完成重建或修繕而陸續遷離，可否透過組合屋之全面清查，整併閒置之組合屋並予以拆除？是安置政策調整後要面對之另一個問題。加上九二一重建會亦亟思透過組合屋數量之減少來彰顯重建績效(房屋重建完成、組合屋數量減少)，便於 2001 年 4 月 13 日及 4 月 19 日第三十四、三十五次工作會報會議經黃榮村執行長裁示，由吳聰能副執行長籌組「組合屋安置與拆遷專案小組」，負責執行重建區受災戶安置及組合屋清查、拆遷事宜。該小組於 2001 年 5 月 30 日召開首次委員會議，除請鄉(鎮、市)公所配合函報調查表並按月更新資料外，亦請九二一重建會住宅及社區處研擬組合屋安置對象適用原則，據以修正「九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點」及「剩餘臨時住宅配住實施要點」。至於已經閒置空餘之九百餘間組合屋，則請各鄉(鎮、市)公所儘速清查並將零星住戶予以集中，於 6 月底前將可拆除之配置圖送九二一重建會，俾於 2001 年度執行拆除。

依據「組合屋安置與拆遷專案小組」首次會議決議，由九二一重建會住宅及社區處擬訂之組合屋安置對象適用原則及修正之「九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點」、「震剩餘臨時住宅配住實施要點」，先後經 2001 年 6 月 21 日九二一重建會第四十二次工作會報、7 月 23 日營建署召開之「九二一受災戶使用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」修正草案研商會議、9 月 7 日召開之「組合屋安置與拆遷專案小組」第二次委員會議討論後，確定組合屋安置對象適用原則修正為「九二一震災受災戶房屋經判定全、半倒尚未修繕或重建完成，且災前同一戶內人口無其他自有住宅、眷舍，亦未領取政府補助房屋租金及申購國民住宅者」及「因其他重大天然災害致所有房屋毀損或有安全之虞，經認定該損害與九二一震災具有相當之因果關係，並經行政院同意者」。其中，「同一戶」之認定係指災前同一戶籍為準之家庭；「居住期間」之認定，則以經分配第一批進住組合屋日期起算。

2001 年 12 月 31 日，九二一重建會先以重建住字第 29677 號函公布修正之「九二一震災臨時住宅分配作業要點」及「九二一震災臨時住宅管理要點」，並宣布停止「剩餘臨時住宅配住實施要點」之適用。再於 2002 年 1 月 10 日以重建住字第 473 號函請重建區縣

(市)政府於2002年2月28日前依修正之「九二一震災臨時住宅管理要點」清查現有配住組合屋之受災戶是否符合續住資格，並將相關資料於3月15日前填報九二一重建會列管。另，為配合清查後之搬遷作業，九二一重建會續於2002年3月22日由新任陳錦煌執行長召開「九二一震災臨時住宅管理要點」訂頒後第一次清查情形及執行困難檢討會議，會議結論仍以重申該要點第十一點及第十五點規定為主，包括「不符合組合屋續住資格者，鄉(鎮、市)公所應通知該住戶於文到二個月內騰空所有物並搬遷、屆時如不搬遷者，則依法強制執行」、「組合屋住戶不配合續住資格清查者，視同不符合續住資格，並責由鄉(鎮、市)公所通知該住戶於文到一個月內騰空所有物並搬遷」等。

「全面清查組合屋住戶續住資格」及「不符合或喪失臨時住宅續住資格者應限時搬離」之政令一出，組合屋住戶開始恐慌並出現反彈^[10、11、12、13]。除有南投縣政府於2002年4月4日以府城宅字第0910059273-0號函檢送3月24日自由時報、3月25日中國時報之輿論反應資料，並邀請九二一重建會派員出席4月9日召集之「九二一震災臨時住宅分配作業要點」及「九二一震災臨時住宅管理要點」頒訂後執行困難及合併、拆除組合屋有否困難檢討會議外；南投縣境內組合屋社區管理委員會主任委員組成之「南投縣九二一重建促進協會」也先於2002年6月26日召開記者會，抗議政府之「斷水斷電」措施^[14]，再於6月28日邀集該縣民意代表至九二一重建會陳情，指控政府執行組合屋不符合續住資格者限期搬離之措施不合理^[15]。後來，更有近兩百位九二一災民於2002年10月9日北上陳情抗議，提出「保障居住人權、組合屋無限期、先安置再拆除、仿日本建公屋」四大訴求，並發起「捍衛居住權、夜宿官邸前」遊行^[16]。

二、政府對策

為釐清疑慮，九二一重建會除於2002年4月11日發表「組合屋處理政策說帖」，說明組合屋之清查目的、整併對象及後續安置原則外，並公布組合屋清查結果，以輔證整併之必要性；惟基於政策之一貫性，一方面成立組合屋住戶輔導小組，另一方面持續辦理空戶拆除，並針對「不符合續住資格」者限期執行斷水、斷電與要求遷離之措施。

(一) 發表「組合屋處理政策說帖」

政府透過「組合屋處理政策說帖」，強調之清查目的、整併對象及後續安置原則，包括：

1. 組合屋清查之目的係針對「不符合續住資格」者要求限期遷離，再對騰空之組合屋予以拆除恢復原狀，絕非要求符合續住資格者提前遷離組合屋。
2. 對「符合續住資格」者，承諾法定暫住期限內「先安置後拆除」。
3. 對「不符合續住資格」者，承諾協調內政部等機關提供租屋及就業等相關資訊。
4. 對低收入戶、身障戶、單親家庭、獨居老人等弱勢族群，承諾優先加速辦理興建平價住宅（出租、救濟性）予以安置，並承諾協調社會福利系統於三個月內完成專案輔導安置。

（二）公布組合屋清查結果並持續既定政策

依據 2002 年 2 月底組合屋住戶續住資格全面清查結果顯示：組合屋現住戶有 4,225 戶，「符合續住資格」者 1,911 戶，占 45.23%，「不符合續住資格」者 2,314 戶，占 54.77%。「不符合續住資格」者，有 295 戶屬已修繕或完成重建仍未遷離者，1,118 戶為全、半倒房屋之承租戶，270 戶屬列冊之低收入戶、身障戶、單親家庭、獨居老人等弱勢族群（九二一重建會 91 年 6 月 4 日重建住字第 13684 號）。

在清查資料輔證下，即便有組合屋住戶之質疑，2002 年 4 月 10 日、2002 年 6 月 12 日、2002 年 7 月 12 日及 2002 年 7 月 25 日召開之「組合屋安置與拆遷專案小組」第二、三、四、五次委員會議及九二一重建會第十七次委員會會議，仍決議持續既定之組合屋處理政策，包括「不符續住資格者限期執行斷水、斷電措施，期限不得超過 2002 年 12 月 31 日」、「不符續住資格之弱勢戶另由社政單位予以輔導」。

新上任之郭瑤琪執行長也先後於 2002 年 8 月 16 日、8 月 30 日召開之「九二一震災組合屋拆除發包事宜」會議及「檢討各縣市組合屋安置及拆遷事宜」會議，基於延續既定政策之原則，裁示「鄉（鎮、市）公所於 2002 年 9 月 5 日前將組合屋拆除計畫函報縣（市）政府及九二一重建會」、「鄉（鎮、市）公所於執行拆除前先至拆屋現場張貼公告，並向組合屋住戶說明拆除之對象僅限空戶，避免引起現住戶不必要之驚慌；若屬住戶較多（五十戶以上）之組合屋，則應派遣宣傳車前去說明」及「拆除工作應以安全不擾民為最高指導原則」。

（三）研訂「九二一震災重建區組合屋弱勢戶安置計畫」並成立組合屋住戶

輔導小組

為貫徹「先安置後拆除」之組合屋處理原則，先由九二一重建會於 2002 年 9 月 19 日第十九次委員會議通過「九二一震災重建區組合屋弱勢戶安置計畫」，計畫利用待售之國民住宅、新社區之平價住宅及集合住宅辦理都市更新產生之空餘屋，安置居住於組合屋之列冊低收入戶、中低收入戶及其他類似情境弱勢戶；再由營建署於 2002 年 9 月 26 日函頒「九二一震災臨時住宅（組合屋）住戶輔導小組作業要點」，成立輔導小組辦理「組合屋住戶安置及重建需求之輔導」及「組合屋住戶安置及重建方案之研擬」。輔導小組分成四組，先於 9 月 30 日召開九二一震災臨時住宅（組合屋）住戶輔導工作講習會，並自 10 月 8 日起分赴組合屋辦理輔導工作；另，分別於 10 月 11 日、10 月 17 日、10 月 24 日、10 月 31 日、11 月 7 日、11 月 14 日、11 月 27 日、12 月 5 日、12 月 18 日共召開九次會議，就輔導事項提出檢討。

伍、立法院對組合屋安置政策之再調整

針對「符合續住資格」與「不符合續住資格」之爭議，立法院先於 2002 年 10 月 29 日審查「九二一震災重建暫行條例部分條文修正案（草案）」第二十三條時，協商決議只要是 2002 年 10 月 29 日前經分配進住組合屋者均「符合資格」；換言之，2002 年 10 月 29 日前經申請分配進住之住戶已不再有「符合資格」與「不符合資格」之分。

由於 2002 年 11 月 4 日發生南投縣水里鄉公所於未獲告知立法院協商決議文下，因延續既有政策準備對「馨園三村」組合屋執行斷水斷電措施，引發「臺灣居住權運動聯盟」代表劉欣恆陳情抗議，導致立法院於 2002 年 11 月 13 日審查 2003 年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表（非營業部分）關於九二一震災社區重建更新基金時，就組合屋住戶資格作成主決議文：「本會期『九二一震災重建暫行條例』第二十三條修正條文尚未完成三讀前，重建會應依 2002 年 10 月 29 日立法院朝野協商第一點『、其中住戶居住資格為 2002 年 10 月 29 日前之現住戶。但已完成重建、重購者不在此限。』並發文相關縣（市）及鄉（鎮、市）公所，遵照執行。」

2002 年 11 月 19 日九二一重建會以重建住字第 0910027640 號函請重建區各縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所依立法院主決議文辦理。自此，組合屋內除已完成重建、重購者務必搬離外，其餘統稱為「現住戶」，不再有「符合資格」與「不符合資格」之分。

在協商決議文之外，也經協商修訂「九二一震災重建暫行條例」第二十三條，除將居住期間由「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「以四年為限。必要時，得經立法院決議延長之。」也增列「組合屋得應縣（市）政府申請，並經九二一重建會同意轉作各種災變之緊急救難中心或弱勢族群之安置屋」、「居住期間（四年）內，居住於臨時住宅之災區居民未能完成住宅重建、重購或另有安置者，不得強制施行拆除其臨時住宅或遷移」、「組合屋之用地向民間租用者，其租金依當地狀況協議之。但每年以不得超過該用地當期公告土地現值總價額百分之十為限」、「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」、「臨時住宅拆遷辦法必須包含完整拆遷計畫、資源回收及廢物棄置之規定，並優先作為慈善基金團體作為國內及國際捐助之用」等條款。

陸、組合屋住戶之後續安置措施

面對立法院對組合屋安置政策之再調整，九二一重建會再於 91 年 11 月 25 日發布「重建區組合屋處理政策」，除基於尊重不談論「不符續住資格者限期搬離」外，仍本於「依法行政」之原則，強調延續性之組合屋處理原則，推動「運用國民住宅作為平價住宅安置弱勢受災戶」及「開發新社區提供平價住宅出租（先租後售）及安置弱勢災戶」。

一、運用國民住宅作為平價住宅安置弱勢受災戶

依據 2002 年 9 月 19 日九二一重建會第十九次委員會議之決議，內政部於 2002 年 11 月 19 日函頒「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」（台內營字第 0910082011 號），由縣（市）政府據以將整批或整棟之國民住宅作為平價住宅，以出租方式安置九二一震災重建區組合屋內未曾受政府補貼安置且災後無自有住宅之弱勢戶為原則，其對象如下：

1. 列冊之低收入戶：家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達政府當年度最低生活費用標準者。
2. 中低收入戶：家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾政府當年度最低生活費用標準，惟未達該標準之 1.5 倍，且其所有不動產價值在新臺幣 390 萬元以下者。
3. 其他類似情形住戶：經縣（市）政府認定應予安置並報經九二一重建會核定者。

平價住宅之租金由縣（市）政府依平價住宅坐落地段、住宅面積、樓層，參照附近房地租金及其他必要之管理維護費用訂定，依下列規定計算，報請上級主管機關核定。調整時，亦同：

1. 九二一震災災前自有房屋經政府判定全倒或半倒，已拆除未重建或未重購完成之受災戶：列冊低收入戶以百分之三十計算；中低收入戶、其他類似情形住戶以百分之五十計算。
2. 非九二一震災受災戶：列冊低收入戶以之百分之五十計算；中低收入戶、其他類似情形住戶以百分之七十計算。

至於其他非屬弱勢之組合屋現住戶，亦得申請安置於國民住宅，其租金依下列規定計算：

1. 九二一震災災前自有房屋經政府判定全倒或半倒，已拆除未重建或未重購完成之受災戶：以百分之七十計算。
2. 非九二一震災受災戶：以百分之九十計算。

依據「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」規定，臺中縣政府、台中市政府分別於 2002 年 11 月 26 日、27 日辦理國民住宅出租組合屋現住戶之公告，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並不如預期，而將公告出租之住宅戶數下調為：臺中縣大里市健康國宅 23 戶、豐原市社皮國宅 31 戶、新社鄉新社國宅 16 戶、臺中市國安國宅 24 戶、大慶國宅 31 戶、虎嘯中村 16 戶、光大（一、二、三）村 9 戶，共 150 戶；其中，臺中市國安國宅、光大（一、二、三）村再調降為 13 戶與 8 戶。

實際申請安置者，至 2005 年 10 月底止，最大量為 76 戶（臺中市 53 戶、臺中縣 23 戶）。至於平價住宅租金與國民住宅租金之差額則由配合「九二一震災重建區組合屋弱勢戶安置計畫」，補助租用國民住宅作為平價住宅安置重建區受災戶之相關費用項下支應。

二、開發新社區提供平價住宅出租（先租後售）及安置弱勢災戶

政府於 2000 年底起，即開始研議由政府擔任開發主體，辦理新社區開發，解決因震損建物位處斷層帶、土石流危險區、地質脆弱、公共設施保留地、災區公共建設拆遷戶、無法分割之共有土地、祭祀公業土地、臺拓地、頭家地、實驗林區、公有土地等，難於原地重建者，或因該建物屬於集合住宅，未能透過整合循區段徵收、市地重劃或都市更新等方式辦理重建者之居住問題，並訂有「重建新社區開發住宅配售及管理維護作業規範」、「重建新社區開發住宅出租及管理維護作業規範」及「重建新社區開發社會救濟住宅安置及管理維護作業規範」(2001 年 10 月 15 日台內營字第 9085783 號)。

而後，為兌現「九二一震災重建區組合屋弱勢戶安置計畫」之政策承諾，並配合「九二一震災重建暫行條例」第二十三條之修訂，於 2003 年 5 月 14 日修訂「重建新社區開發住宅配售及管理維護作業規範」(內授營管字第 092006273 號)，納入「現住於組合屋並符合申請承購新社區住宅條件者，可優先承購新社區住宅」條款，並於 2003 年 7 月 25 日公布「九二一震災出租先租後售及救濟性住宅安置受災戶辦法」(台內營字第 09200875454 號)，取代「重建新社區開發社會救濟住宅安置及管理維護作業規範」，並增列「組合屋現住戶得於組合屋拆除時，申請出租住宅或救濟性住宅」條款。

新社區開發計畫興建之住宅，分成一般住宅與平價住宅。一般住宅出售予受災戶，並得開放出售予無自有住宅之一般民眾。平價住宅則包括出租（先租後售）住宅與救濟性住宅，由縣（市）政府管理出租及安置弱勢災戶。出租住宅之租金，由直轄市或縣（市）政府依住宅坐落地段、面積、樓層，並參考鄰近地區房地租金及其他必要之管理維護費用訂定之。租金之收取，依承租對象予以不同之折扣。如表 5。另，承租人若未參與重建、重購及本人或配偶均無其他自有住宅者，直轄市或縣（市）政府得於其租賃期間，將該住宅及其基地出售予承租人。出租住宅之承租人於承租後三年內承購該住宅者，其已繳租金之全額得抵充購屋價款；於 6 年內承購者，其已繳租金之 50%得抵充購屋價款；於 12 年內承購者，其已繳租金之 20%得抵充購屋價款。如表 6。

表 5 出租住宅之租金

| | 第一類弱勢戶 | 第二、三類弱勢戶 | 非弱勢戶 |
|---------|--------|----------|------|
| 九二一受災戶 | 30% | 50% | 70% |
| 非九二一受災戶 | 50% | 70% | 90% |

註：所稱弱勢戶分類如下：第一類：列冊低收入戶。第二類：家庭總收入平均分配全家人口，每人每月逾政府當年度最低生活費用標準，未達標準之 1.5 倍，且其所有不動產價值在新臺幣 390 萬元以下者。第三類：經直轄市或縣（市）政府認定應予安置並報經九二一重建會核定者。

表 6 平價住宅先租後售租金折抵購屋價款比例

| 承租年限 | 已繳租金折抵購屋價款比例 |
|--------|--------------|
| 3 年以內 | 100% |
| 6 年以內 | 50% |
| 12 年以內 | 20% |

表 7 為九二一震災災後新社區開發計畫下，興建之一般及平價住宅戶數，及於「九二一震災重建暫行條例」屆期前已租售之戶數。其中，租售對象屬組合屋現住戶者，並無統計資料。

表 7 新社區開發計畫及興建、租售戶數

| 新 社 區 名 稱 | 類型 | 興建 戶數 | 公告租 售戶數 | 已售或 租戶數 | 土 地 來 源 | 開發面積 | 開發主體 |
|------------|----|----------|------------|------------|--------------------|--------|-----------|
| 南投市茄苳新社區 | 一般 | 60 | 60 | 60 | 價購國宅用地 | 7.28 | 營建署 |
| | 平價 | 63 | 61 | 54 | | | |
| 埔里鎮北梅新社區 | 一般 | 100 | 100 | 45 | 徵收臺糖土地 | 3.40 | 南投縣 政府 |
| | 平價 | 85 | 84 | 55 | | | |
| 埔里鎮南光新社區 A | 平價 | 54 | 53 | 52 | 徵收臺糖土地 | 0.3035 | 營建署 |
| 竹山鎮柯子坑新社區 | 一般 | 98 | 98 | 0 | 徵收臺糖土地 | 1.58 | 營建署 |
| | 平價 | 56 | 55 | 8 | | | |
| 水里鄉鉅工段新社區 | 一般 | 6 | 6 | 0 | 價購國有土地 | 0.2 | 營建署 |
| | 平價 | 13 | 13 | 0 | | | |
| 中寮鄉大丘園新社區 | 平價 | 18 | 18 | 4 | 價購南投縣農村 土地重劃抵費地 | 0.395 | 營建署 |
| 草屯鎮紅瑤新社區 | 平價 | 19 | 19 | 19 | 價購南投縣農村 土地重劃抵費地 | 0.1632 | 營建署 |

| | | | | | | | |
|----------|----|-----|-----|-----|--------------|--------|-------|
| 東勢鎮東勢新社區 | 一般 | 74 | 74 | 62 | 價購國宅用地 | 1.40 | 營建署 |
| | 平價 | 44 | 42 | 42 | | | |
| | 店舖 | 4 | 4 | 1 | | | |
| 太平市德隆新社區 | 一般 | 68 | 68 | 15 | 徵收臺糖土地 | 2.05 | 營建署 |
| | 平價 | 70 | 69 | 28 | | | |
| 大里市大里菸試所 | 平價 | 49 | 48 | 47 | 價購國有土地 | 1.0264 | 營建署 |
| 石岡鄉新石新社區 | 一般 | 42 | 42 | 10 | 價購國有土地 | 2.08 | 營建署 |
| | 平價 | 36 | 34 | 34 | | | |
| 小 | 計 | 一般 | 448 | 448 | 192 | | |
| 小 | 計 | 平價 | 511 | 500 | 344 | | |
| 合 | 計 | | 959 | 948 | 536 | | |
| 斗六市嘉東新社區 | 土地 | 385 | 385 | 318 | 價購臺糖及農田水利會土地 | 10.13 | 雲林縣政府 |

註：「九二一震災重建暫行條例」屆期（2006年2月5日）後，除已依「重建新社區開發配售及管理維護作業規範」辦理配售者，所剩餘之一般住宅移轉為國有；平價住宅於縣（市）政府認為無需求時，比照一般住宅移轉為國有。

註：斗六市嘉東新社區已處理之318筆宗地，有256筆係由斗六市「中山國寶」、「觀邸大樓」及「祥瑞大樓前棟」等三棟大樓（社區）受災戶以原大樓基地土地持分權利辦理抵充或交換，或配售予古坑鄉草嶺地區、其他符合安置資格之受災戶；62筆為標售予一般社會大眾。該新社區開發計畫係以抵充、交換或配售方式安置受災戶重建，或採取標售方式處理剩餘之土地，若回收價金如未及於財務計畫預定撥還期間償還融資款，雲林縣政府將另編預算償還，無須透過餘屋後續處理機制處分，故剩餘之土地不必移轉國有。

柒、組合屋之拆除與解除列管

源自日本捐贈阪神・淡路大地震使用過之組合屋之印象，拆除後之組合屋能否再利用？組合屋之拆除能否創造在地工作機會？成為整併爭議外之課題。2002年10月8日工程會針對中原大學及東海大學中寮工作隊提出「社區參與重建區組合屋拆除工作之相關建議」召開研商會議。經討論後，以有「人工拆除費用過高」、「資源回收後之長期保養及管理耗費資源」及「儲存空間不足」等疑慮，而未被全面採納；惟個別組合屋有意採納自行僱工拆除並辦理拆除材料回收再利用者，可經管理機關同意，報九二一重建會核備。至於創

造在地工作機會部分，則認為可依據「九二一震災重建暫行條例」第二十五條規定，由管理機關透過契約要求承攬廠商僱用災區居民達成。

在拆除作業部分，則配合「九二一震災重建暫行條例」第二十三條第八項訂定「九二一震災臨時住宅拆遷辦法」，除規定管理機關應於組合屋有「未經整併之空戶數超過原興建戶數百分之五十以上」或「經整併後之空戶數超過現住戶數百分之五十以上」或「使用期限屆滿前二個月」之情形時提報包括「拆遷方式」、「資源回收」、「廢物棄置」等事項在內之拆遷計畫外，九二一重建會並延續 2002 年 8 月 30 日召開之「檢討各縣市組合屋安置及拆遷事宜」會議結論，先於 2003 年 1 月 6 日就組合屋拆除相關事項「拆除前函洽該組合屋原捐贈機關或團體回收意願後，再決定以發包方式拆除或由原捐贈單位辦理拆除」、「拆除前、中、後情形，應拍照存證；並於拆除後十日內，檢具相關照片依程序函報縣（市）政府及九二一重建會解除組合屋列管；並向該組合屋捐贈機關或團體致謝函」、「於拆除及整地完竣後十日內，函知原地主或政府管理機關依程序收回」等，函請縣（市）政府督導鄉（鎮、市）確實辦理（重建住字第 0920000299 號）外；再於 2003 年 1 月 27 日召開兩場次「九二一震災組合屋空餘屋集中整併、拆除及新社區開發相關事宜」研商會議，討論各組合屋集中整併、發包及拆除之辦理情形。

原訂 2005 年 2 月 4 日屆期之「九二一震災重建暫行條例」，經 2004 年 12 月 24 日立法院第 5 屆第 6 會期第 15 次會議通過施行期限延長一年至 2006 年 2 月 4 日。表 8 為 2003 年 1 月後，組合屋之集中整併與空屋拆除情形，至於 2005 年 10 月以後之異動，則配合「九二一震災重建暫行條例」之屆期，組合屋之管理、整併與拆除回歸常態，由縣（市）政府負責督導，缺乏可彙整之資料。依據現場調查，至今仍留置未拆除之組合屋僅剩二處，一為組合屋住戶向地主租地並經捐贈者同意而持續使用，另一為知名度頗高之埔里鎮「菩提長青村」。後者經暨南大學提出「老人照顧綜合園區實驗計畫」而被保留下來，已於 2006 年 5 月 26 日解除列管，並由台糖公司與暨南大學簽訂土地租賃契約。留置下來之二處組合屋，已非災後安置用途。因此，九二一地震災後之安置工作應已隨著組合屋之拆除與解除列管，告一段落。

表 8 組合屋之集中整併與空屋拆除進度

| 時間 | 拆除處數 | 拆除戶數 | 尚安置戶數 |
|-------------|------|-------|-------|
| 2003 年 2 月 | 50 | 2,025 | 2,349 |
| 2003 年 4 月 | 56 | 2,436 | 2,295 |
| 2003 年 6 月 | 56 | 2,436 | 2,257 |
| 2003 年 8 月 | 75 | 2,899 | 2,074 |
| 2003 年 10 月 | 77 | 2,987 | 2,050 |
| 2003 年 12 月 | 81 | 3,243 | 1,840 |
| 2004 年 2 月 | 81 | 3,259 | 1,787 |
| 2004 年 4 月 | 84 | 3,425 | 1,626 |
| 2004 年 6 月 | 87 | 3,641 | 1,425 |
| 2004 年 8 月 | 89 | 3,773 | 1,390 |
| 2004 年 10 月 | 89 | 3,906 | 1,329 |
| 2004 年 12 月 | 89 | 3,952 | 1,251 |
| 2005 年 2 月 | 90 | 4,151 | 966 |
| 2005 年 4 月 | 93 | 4,309 | 845 |
| 2005 年 6 月 | 93 | 4,389 | 808 |
| 2005 年 8 月 | 93 | 4,438 | 719 |
| 2005 年 10 月 | 93 | 4,438 | 719 |
| | | | |
| | | | |
| 2008/11 | 2 | | |

資料來源：「九二一震災住宅重建進度雙週報」、「九二一震災住宅重建進度月報」、「九二一震災住宅重建進度雙月報」。

捌、安置政策之檢討與建議

由上述「三擇一」安置政策之回顧發現：九二一災後安置政策因無本土性巨災安置經驗可供依循下，導致安置政策之目的與對象不甚明確。例如：安置政策之目的是否在於解決住宅受損後災民之短、中期居住問題，還是在於一併解決重建問題？是否為社會福利措施之延伸，抑或是要多元兼顧；在安置對象方面，是否以受損住宅之所有權人為限？或是

以登記戶籍為要件？是否須加上確實居住為條件？抑或須排除戶內人口或實際居住人口有自有住宅者？是否有必要延伸至承租人？是否要擴及經社政主管機關調查評估屬緊急個案或確有居住需要者？

以「七折出售國民住宅」對策來說，該政策雖具有迅速安置災民生活之特色，卻也兼具協助災民早日完成家園重購與去化國民住宅空餘屋之多重目的。由於該政策係由政府另行編列預算來補貼國民住宅出售價格之差額損失，雖受惠者為受災戶，仍不免令人質疑政府「與民爭利」，影響房屋市場行情（註 17）；甚者，平均每戶高達 97 萬元之補貼，僅有申購國民住宅者受惠，未能及於其他自行重建或購屋者，形成受災戶間之差別待遇。沒有國民住宅空餘屋可供選擇之地區，形同喪失享有優惠之權利。再者，「七折出售國民住宅」雖列為「三擇一」安置政策之一，但實施期限卻一再延長至「九二一震災重建暫行條例」屆期，與新社區開發計畫一般住宅配售期程重疊，與「三擇一」之原則易生混淆，導致「七折出售國民住宅」實屬安置政策抑或是重建政策之疑慮。

其次，在「補助房屋租金」方面，該政策雖為總支用經費最高者，然從每戶之補助金額來看，乃為政府負擔最低者。補助房屋租金之目的在於解決災民短期居住問題，帶動當地房屋租賃市場，並改善其居住生活；換言之，第一年房屋租金之補助兼具居住補貼與生活補助之意義，故未有檢具租賃契約之要求與任何排富條款，並以「人」作為補助之基準，且配合組合屋暫住期限以補助一次一年為限。之後，因組合屋暫住期限展延同意「再發放租金一年」，並修正審核標準要求檢具租賃契約，似有回歸居住補貼之意。惟經輿情反應再針對沒有租賃契約者，提供每戶一年 6 萬元之生活補助費，此舉似把房屋租金補助拉回生活補助之用途。不論是居住補貼抑或是生活補助，在組合屋可續住之情況下，似無停止於第三年「再發放租金一年」之必要。

再者，「興建組合屋」政策之目的在於安置災區內自有房屋全倒或經鑑定為危險房屋並不堪使用之受災戶，後因組合屋供給過量，將剩餘組合屋開放給「全、半倒住宅之承租戶」，甚至是其他屬於社會福利或救助體系應行照顧之個案。90 年底九二一重建會宣布停止適用「剩餘臨時住宅配住實施要點」，並於 91 年初函請縣（市）政府全面清查組合屋之續住資格，並要求不符合續住資格者限期搬離騰空。惟 91 年底立法院審議「九二一震災重建暫行條例部分條文修正案（草案）」時，透過協商將 91 年 10 月 29 日前之現住戶一律視為「符合續住資格」者，並增列「組合屋得應縣（市）政府申請，經九二一重建會同意轉作各種災變緊急救難中心或弱勢族群安置屋」條款。一連串之政策調整，不僅凸顯「興

建組合屋」是安置政策中管理難度最高者，也讓組合屋從單純之災後安置場所演變成社會救助場所。

因此，爾後大型災難之安置政策，首重政策之目的與對象之確認，並於承平時時期事先準備並予以確認。反之，若於災難發生後，才由主政者就其財政能力與人力資源審慎評估時，則應避免因壓力而任意調整，甚而影響災後政府公信力之弊端。

再者，安置政策之內容須從運用哪些方法來達成安置之目的與滿足安置對象之需求之角度來思考之。雖然「興建組合屋」是九二一地震災後安置經驗中困難度最高、最為費心亦產生不少缺點（註 18、19），惟累積近年來亞洲地區之大型災難安置經驗，透過「興建組合屋」安置災民，顯然成為必須考量之一安置內容。除不適宜「興建組合屋」之地區或不願意接受被安置進住組合屋者，才輔以「補助房屋租金」或補助其自行籌建符合安全要求之臨時住所等作為替代性安置政策。針對「七折出售國民住宅」政策，由於存在著不公平之虞、受患者有地域限制等缺失，修正其單獨存在執行，建議依可行性併入並視為「補助房屋租金」之選項。因此，爾後大型災難之安置政策擬以「興建組合屋」與「補助房屋租金」互為選項，都會地區或市場餘屋豐沛之地區考慮以「補助房屋租金」為主，「興建組合屋」為輔，鄉村或偏遠地區或市場餘屋不足之地區則以「興建組合屋」為主，「補助房屋租金」為輔。

最後，建議在「組合屋暫住期限與房屋租金補助期程」、「組合屋安置單位（單身者 6 坪、2[~]3 人者 9 坪、4[~]5 人者 12 坪、6 人以上者 15 坪）總成本與房屋租金補助單位（分成單身、2[~]3 人、4[~]5 人、6 人以上等 4 級）補助總額」一致之公平基礎上，訂定安置政策之實施辦法，避免安置政策間之排擠而造成資源浪費，或因彼此之相互觀望而衍生民怨。以暫住期限 3 年為例，若補助總額上限為 A，選擇「補助房屋租金」者分三年按 3：2：1 比例分配補助總額。若暫住期限為 4 年，則按 4：3：2：1 比例分配補助總額。

註釋

1. 監察願網頁，〈行憲監察院實錄第八篇：第三章監察院職權之行使：第三節 糾正〉。
<<http://www.cy.gov.tw/record/3-3.html>> (6 May 2009)。
2. 災害對策制度研究會，《新日本の災害対策》（日本：株式会社 ぎょうせい，2002 年），頁 94-95。
3. 內政部營建署，《九二一震災營建組災後重建工作相關措施彙編》（臺北市：內政部營建

- 署，88年），頁61-69。
4. 行政院九二一震災災後重建推動委員會，《九二一震災重建經驗（上）》（南投：國史館臺灣文獻館，95年），頁63-84。
 5. P. C. SHAO and Y. Murosaki, “Post-quake Emergency Housing Policies for Housing Policies for Taiwan Chi-Chi Earthquake - Temporary Housing and Rent Subsidies,” Proceedings of the 7th U.S. National Conference on Earthquake Engineering(Boston, 2002).
 6. 內政部，《九二一震災住宅重建進度總結報告》（臺北市：內政部，95年），頁參-9-1-6。
 7. 黃恩齡，《劉兆玄：蓋臨時屋不能有「比賽」心理》（臺北市：中國時報，88年10月02日）。
 8. 行政院，《九二一震災重建暫行條例（院總第1711號政府提案第6866號）》（臺北市：立法院第4屆第2會期第11次會議議案關係文書，民88年），頁45~73。
 9. 黃恩齡，《組合屋分配 出現供需失調》（臺北市：中國時報，88年10月22日）。
 10. 紀文禮，《組合屋清查作業嚴 災民不平》（臺北市：聯合報，91年2月20日）。
 11. 陳信仁，《組合屋社區主委砲轟政府》（臺北市：自由時報，91年3月24日）。
 12. 張南詠，《投市下逐客令 大愛一村 31 震災戶叫屈》（臺北市：中國時報，91年3月25日）。
 13. 楊克華、唐蒼賜，《災盟：強行驅趕災民 太不人道》（臺北市：聯合報，91年6月20日）。
 14. 莊芳銘，《斷水斷電 組合屋居民怒吼》（臺北市：聯合報，91年6月27日），17版。
 15. 楊秋蘋，《不符資格者年底搬離組合屋 震災住戶陳情 與重建會達成協議》（臺北市：中國時報，91年6月29日）。
 16. 林新輝、袁世珮、張榮仁，《捍衛居住權 921 災民高喊：乎咱活落去》（臺北市：聯合報，91年10月10日）。
 17. 行政院九二一震災災後重建推動委員會，《921 地震住宅重建回顧》（南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會，95年），頁228。
 18. Cassidy Johnson, “Impacts of prefabricated temporary housing after disasters: 1999 earthquakes in Turkey,” Habitat International 31, No. 1 (March 2007): 36-52.
 19. Cassidy Johnson, “Strategic planning for post-disaster temporary housing,

” Disaster 31, No. 4 (2007): 435-458.



附錄一 安置政策實施辦法之訂定依據

在明確安置政策之目的與安置政策之內容後，即可進行實施辦法之規劃；其中，有待釐清之事項包括安置（補助）對象、安置（補助）單位、組合屋配住標準與期程、房屋租金補助款發放方式、房屋租金補助總額與單位補助額度上限之訂定、補助標準等之確認。為讓安置政策決策過程有一定脈絡可以依循與檢驗，本文試著以問答方式，彙整列出 921 大地震災後安置政策實施辦法推出前已確認或未確認之事項，供政策訂定者評估圈選釐清：

1. 安置（補助）對象之確認：

- (1) 僅限於自有住宅¹全、半倒者？是 否
- ▶以登記戶籍且確實居住為必要條件？是 否
 - ▶以登記戶籍或確實居住為必要條件？是 否
 - ▶限定以登記戶籍為必要條件？是 否
 - ▶限定以確實居住為必要條件？是 否
 - ▶排除戶內或確實居住人口有自有住宅者？是 否
 - ▶▶考慮該住宅與全、半倒住宅之地緣關係？是 否
- (2) 擴及全、半倒住宅之承租戶²？是 否
- ▶限定於特定社經條件者？是 否
 - ▶以登記戶籍且確實居住為必要條件？是 否
 - ▶以登記戶籍或確實居住為必要條件？是 否
 - ▶限定以登記戶籍為必要條件？是 否
 - ▶限定以確實居住為必要條件？是 否
 - ▶排除戶內或確實居住人口有自有住宅者？是 否
 - ▶▶考慮該住宅與全、半倒住宅之地緣關係？是 否
- (3) 擴及經社政主管機關調查評估屬緊急個案或確有居住需要者？是 否
- (4) 配合組合屋配住與房屋租金補助標準將安置（補助）對象依限制條件不同予以分級或分類³？是 否

¹ 能提出房屋所有權狀或其他證明文件者。

² 限於與房屋所有權人簽訂有租賃契約者。

³ 安置（補助）對象限制條件分級（分類）考慮之項目包括：全倒或半倒、時間、是否限定記戶籍或確實居住等。例如：當以自有住宅全半倒者為安置（補助）對象時，第一年或前半年可以分級如下：(1) 自有住

2. 安置（補助）單位之確認：

(1) 興建組合屋：

- ▶以門牌號碼（住宅單元）為安置單位？是 否
- ▶以門牌號碼內登記戶籍且確實居住之「戶」為安置單位？是 否
- ▶以門牌號碼內登記戶籍或確實居住之「戶」為安置單位？是 否
- ▶限定以門牌號碼內登記戶籍之「戶」為安置單位？是 否
- ▶限定以門牌號碼內確實居住之「戶」為安置單位？是 否

(2) 補助房屋租金：

- ▶以門牌號碼（住宅單元）為補助單位？是 否
- ▶以門牌號碼內登記戶籍且確實居住之「戶」為補助單位？是 否
- ▶以門牌號碼內登記戶籍或確實居住之「戶」為補助單位？是 否
- ▶限定以門牌號碼內登記戶籍之「戶」為補助單位？是 否
- ▶限定以門牌號碼內確實居住之「戶」為補助單位？是 否
- ▶以門牌號碼內登記戶籍且確實居住之「人」為補助單位？是 否
- ▶以門牌號碼內登記戶籍或確實居住之「人」為補助單位？是 否
- ▶限定以門牌號碼內登記戶籍之「人」為補助單位？是 否
- ▶限定以門牌號碼內確實居住之「人」為補助單位？是 否

3. 組合屋配住標準與期程之確認：

(1) 配住標準之訂定：

- ▶不論安置單位內人口數均分配相同規格之組合屋？是 否
- ▶依安置單位內人口數分配不同規格之組合屋⁴？是 否
 - ▶▶以安置單位內登記戶籍且確實居住之「人」為準？是 否
 - ▶▶以安置單位內登記戶籍或確實居住之「人」為準？是 否
 - ▶▶限定以安置單位內登記戶籍之「人」為準？是 否
 - ▶▶限定以安置單位內確實居住之「人」為準？是 否

(2) 暫住期程？1年 2年 3年 4年 5年

宅全半倒者+登記戶籍+確實居住+排除戶內或確實居住人口有自有住宅者、(2) 自有住宅全半倒者+（登記戶籍或確實居住）+排除戶內或確實居住人口有自有住宅者、(3) 自有住宅全半倒者+（登記戶籍或確實居住）、(4) 自有住宅全半倒者。然一定時間之後，則應考慮對全、半倒分開分級，且將半倒者列於全倒者之後。

⁴ 建議參考附錄表一，每一安置單位依戶內人口數配住不同規格之組合屋：單身者 6 坪、2~3 人者 9 坪、4~5 人者 12 坪、6 人以上者 15 坪。

(3) 因安置對象限制條件（分類或分級）不同而有差別？是 否

▶差別內容？暫住期程 使用費用 其他

(4) 暫住期程前遷離者，提供搬遷補助？是 否

▶搬遷補助款依期程餘年多少而異？是 否

4. 房屋租金補助款發放方式之確認：

(1) 一次全數發放？是 否

▶以完成重建或重購或修繕為必要條件？是 否

(2) 期程內每年分次發放至屆期或完成重建或重購或修繕？是 否

▶期程內每年分次？1次 2次

▶發放期程？1年 2年 3年 4年 5年

▶屆期前已完成重建或重購或修繕，領取補助款餘額？是 否

5. 房屋租金補助總額上限之訂定：

(1) 以當地市場行情訂定？是 否

▶有地域差異考量？是 否

(2) 以興建組合屋成本為準⁵？是 否

(3) 不論補助單位內人口數多少訂定相同之補助總額上限？是 否

(4) 依補助單位內人口數訂定不同之補助總額上限？是 否

▶以補助單位內登記戶籍且確實居住之「人」為準？是 否

▶以補助單位內登記戶籍或確實居住之「人」為準？是 否

▶限定以補助單位內登記戶籍之「人」為準？是 否

▶限定以補助單位內確實居住之「人」為準？是 否

6. 房屋租金單位補助額度上限之訂定：

(1) 以當地市場行情訂定？是 否

▶有地域差異考量？是 否

(2) 按補助總額上限÷發放期程（年）÷每年分次（次）？是 否

(3) 按補助總額上限、發放期程（年），採分年分次採取遞減制⁶？是 否

⁵ 以每一安置單位（單身者 6 坪、2~3 人者 9 坪、4~5 人者 12 坪、6 人以上者 15 坪）「興建組合屋」之土地、建築、管理、維護與拆除總成本，對照作為每一補助單位（分成單身、2~3 人、4~5 人、6 人以上等 4 級）房屋租金補助總額之依據。

⁶ 以補助期程 3 年為例，若補助總額上限為 A，則選擇「補助房屋租金」之安置對象於第一年可領取 A/2、第二年領取 A/3、第三年領取 A/6，即按 3：2：1 方式分配補助總額。若補助期程為 4 年，則按 4：3：2：1 方式分配補助總額。

7. 房屋租金補助標準之確認：

(1) 以租賃約為要件？是 否▶按實際租金補助，但不超過單位補助額度上限發放？是 否(2) 按補助總額上限或單位補助額度上限發放？是 否(3) 因補助對象限制條件（分類或分級）不同而有差別？是 否▶差別內容？百分比 其他

附錄表一 日本新潟中越地震後對組合屋之規格與配置建議

| 項 | 目說 | 明 |
|---|--|---|
| 規 | 格◎單身使用：6坪。 ◎2~3人使用：9坪。 ◎4~5人使用：12坪。 ◎6人以上之大家庭可以前三種規格組合使用。 ※組合屋之設計注意縱深長度之一致性，以便組合使用。 | |
| 配 | 置◎組合屋社區選址儘可能靠近受災戶習慣之地區。 ◎規模較大之組合屋社區配置應考慮受災戶之地區別。 ◎組合屋社區內進住之住戶年齡層應以多樣性、混合居住原則，以能相互協助，防止出現孤獨死。 ◎組合屋住棟配置坐南朝北或坐北朝南為原則，玄關與玄關相對（便於相互看顧）。 ◎無障礙與健康空間之營造。 ◎50戶以上之組合屋社區設置集會場所（約32坪）。 ◎50戶以下、10戶以上之組合屋社區設置具志工交流、心理關懷等機能之談話室。 ◎附有日間家庭護理機能之集會場（100坪）。 ◎硬體設施有其侷限，軟體之充實更為重要（如福利、保健、醫療與各類志工等）。 | |

資料來源：財團法人新潟縣中越大震災復興基金

附錄二 九二一震災重建暫行條例第二十三條修訂沿革

| 2000年2月3日 | 2000年11月29日 | 2003年2月7日 |
|---|--|---|
| <p>第二十三條 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。</p> | <p>第二十三條 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。</p> <p>在前項期間內，未經臨時住宅之住戶大會之決議同意，不得強制施行拆除或遷移。</p> <p>前項住戶大會之集會及決議方式，由行政院定之。</p> | <p>第二十三條 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。</p> <p>前項臨時住宅，經災區縣（市）政府申請，並經行政院九二一震災災後重建推動委員會同意後，得轉為各種災變之緊急救難中心或弱勢族群之安置屋。</p> <p>在第一項期間內，居住於臨時住宅之災區居民未能完成住宅重建、重購或另有安置者，不得強制施行拆除其臨時住宅或遷移。</p> <p>第一項臨時住宅之用地向民間租用者，其租金依當地狀況協議之。但每年以不得超過該用地當期公告土地現值總價額百分之十為限。</p> <p>第一項及第二項臨時住宅之分配及管理辦法，由內政部定之。</p> <p>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。</p> <p>前項提供住宅安置受災戶</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>之辦法，由內政部定之。 臨時住宅拆遷辦法必須包含完整拆遷計畫、資源回收及廢物棄置之規定，並優先作為慈善基金團體作為國內及國際捐助之用，其辦法，由行政院九二一震災災後重建推動委員會定之。</p> |
|--|--|---|

