

# 九二一大地震灾后「三择一」安置政策之回顾

## Review of Three Alternatives Settlement Policies of 921 Post-Earthquake

谢志诚

国立台湾大学生物产业机电工程学系教授  
财团法人九二一震灾重建基金会执行长

### 摘要

九二一大地震发生至今即将届满十周年，从震灾经验传承与回馈之角度，检视灾后相关政策确有其必要性。本文以九二一大地震后之安置政策为焦点，除介绍灾后「三择一」安置政策之内容与调整，并讨论因政策调整所衍生之组合屋用地续租、整并争议、组合屋住户后续安置措施与组合屋拆除等课题；最后，从安置政策之目的与安置政策之对象切入，就「三择一」安置政策加以检视，并提出建议。

### 壹、前言

1999年9月21日九二一大地震发生至今即将届满十年，从震灾经验传承与震灾政策回馈之立场，确有对十年来之重建进度与课题予以反省与检讨之必要性。以大规模灾害发生后之时间序列与所对应之工作内容来看，依序可分为：紧急应变、安置、复原与复兴。重建工作之内容主要在于复原与复兴阶段，而在灾后第一时间紧急疏散灾民、抢救灾民与最快时间回复社会系统运作后，能否顺利推进并连结到复原与复兴之重建阶段，安置阶段之策略举足轻重。

九二一大地震重创台湾后，大规模住宅之毁损使得灾后之灾民安置，成为救灾之余必须及时面对与处理之课题。在当时尚无本土性巨灾安置经验可供依循下，政府除于灾后第一时间协调提供空旷安全地区设立临时收容所、供民众搭盖帐篷作为临时避难用途外，也于灾后第5天公布「临时住宅兴建计划」（9月26日），再为满足灾民之多元需求，陆续发布「九二一大地震安置受灾户租金发放作业要点」（9月30日）与「九二一震灾住屋全倒、半倒之受灾户承购国民住宅作业规定」（10月5日），构成「三择一」之安置政策—「兴建组合屋（临时住宅）」、「补助房屋租金」与「七折出售国民住宅」。

「三择一」安置政策启动后，就先后因组合屋供过于求与暂住期限展延，出现放宽安置对象及再补助房屋租金一年等之政策调整。2001 年底起，再为解决组合屋用地之续租问题与彰显重建绩效，提前开展组合屋之全面清查作业，一方面要求不符合续住资格者限期搬离，另一方面则提出整并组合屋、拆除空屋与安置弱势受灾户之政策。政令一出，引发组合屋住户之恐慌与反弹，谣言四起，舆论出现「政府要消灭灾民」之指控，甚至有灾民走上街头。

九二一大地震发生至今即将届满十周年，灾后安置工作已随组合屋之拆除与解除列管而告一段落，其过程虽有争议，然已事过境迁，与其追究或互推责任，不如基于同理心来体会当年凌乱之灾区现场，理解当时之情境，再由「我们到底学习到什么」切入，省思九二一灾后之安置政策，方有助于经验之传承。因此，本文将以回顾之角度，依时序介绍九二一灾后「三择一」安置政策之形成与内容、安置政策之调整、政策调整后所面对之课题及对策、国会对组合屋安置政策之再调整、组合屋住户之后续安置措施、组合屋之拆除与解除列管。最后，从安置政策之目的与对象等面向来讨论「三择一」安置政策，并提出灾后安置政策之建议。

## 贰、安置政策之形成与内容

为因应各种天然灾害及人为灾害之防救，行政院于 1994 年 8 月 4 日核定「灾害防救方案」，规范各级政府灾害防救中心之职责。1997 年 11 月 19 日「社会救助法」全文修正，亦明订直辖市或县（市）主管机关应视灾情需要，办理「设立临时灾害收容场所」等灾害救助事项，且其救助方式得由直辖市、县（市）主管机关依实际需要订定规定办理。然，至九二一大地震前并未见各级政府就「灾害防救方案」有效建立防灾体系<sup>[1]</sup>及就灾害后之灾民收容、灾后安置措施提出具体之规范。

以与台湾最接近并于平成 7 年（1995 年）发生大地震之日本为例。日本政府於阪神・淡路大地震前即由都、道、府、县政府依据「灾害救助法施行令」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<sup>[2]</sup>。

在缺乏本土性巨灾安置经验可供依循下，政府除于灾后第一时间协调提供空旷安全地区设立临时收容所、供民众搭盖帐篷作为临时避难用途外，并着手组合屋临时建筑用地之搜集及规划设计事宜，公布「临时住宅兴建计划（第一期）」。又，为兼顾灾民安置方式之个别差异，以运用民间充沛空屋及快速安定灾民等理由，先后提出「补助房屋租金」及「七折出售国民住宅」等安置政策，供灾民「三择一」。以下，针对「三择一」安置政策分述如后。

## 一、兴建组合屋

在设置临时收容所作为临时避难用途外，行政院亦于第一时间指示内政部营建署（简称「营建署」）尽快完成组合屋之兴建，并于 88 年 9 月 26 日公布「临时住宅兴建计划（第一期）」，优先清查 13 处可供兴建组合屋之基地，并规划兴建组合屋 5,320 户，每单位住宅面积 8.8 坪。第一期组合屋 1,840 户，则分别于 9 月 28 日与 9 月 30 日发包。惟发包后，应灾民之需求，由行政院公共工程委员会（简称「工程会」）与内政部营建署（简称「营建署」）于 10 月 2 日会商决定调高每单位住宅面积为 12 坪；加上日本政府与民间机构之相继捐赠，经行政院九二一震灾灾后重建推动委员会（简称「九二一重建会」）于 10 月 5 日（建委字第 27 号）、10 月 13 日（建委字第 9 号）及 10 月 15 日（建委字第 283 号）核定暂缓东势、埔里与集集地区之组合屋兴建计划，导致第一期由工程会与营建署主导兴建之组合屋数减少为 499 户<sup>[3]</sup>。

数据显示，九二一大地震后投入兴建组合屋者，除工程会、营建署、陆军总司令部、陆军兵工署、高雄市政府、雾峰乡公所、卓兰镇公所、大里市公所、草屯镇公所、台中市政府等政府机关外，亦有慈济功德会、世界展望会、基督教救世军、国际佛光社、TVBS 关怀台湾基金会、中区扶轮社、红十字会、华光功德会、张荣发慈善基金会、基督教女青年会、现代妇女基金会、国际佛光总会中华民国分会、扶轮社、中华基督教卫理公会、中华基督教救助协会、大隘文化生活圈协进会等慈善团体、宝成工业公司、耐基企业集团、大陆工程公司、华夏塑料公司、长荣运输公司、东海大学、远东集团等私人机构等，总计兴建组合屋共 112 处、5,999 户（表 1）。其中，由日本政府捐赠者有 14 处、1,003 户（注 4）。组合屋之面积介于 8 坪至 13 坪不等，其内部平面配置如图 1 所示。

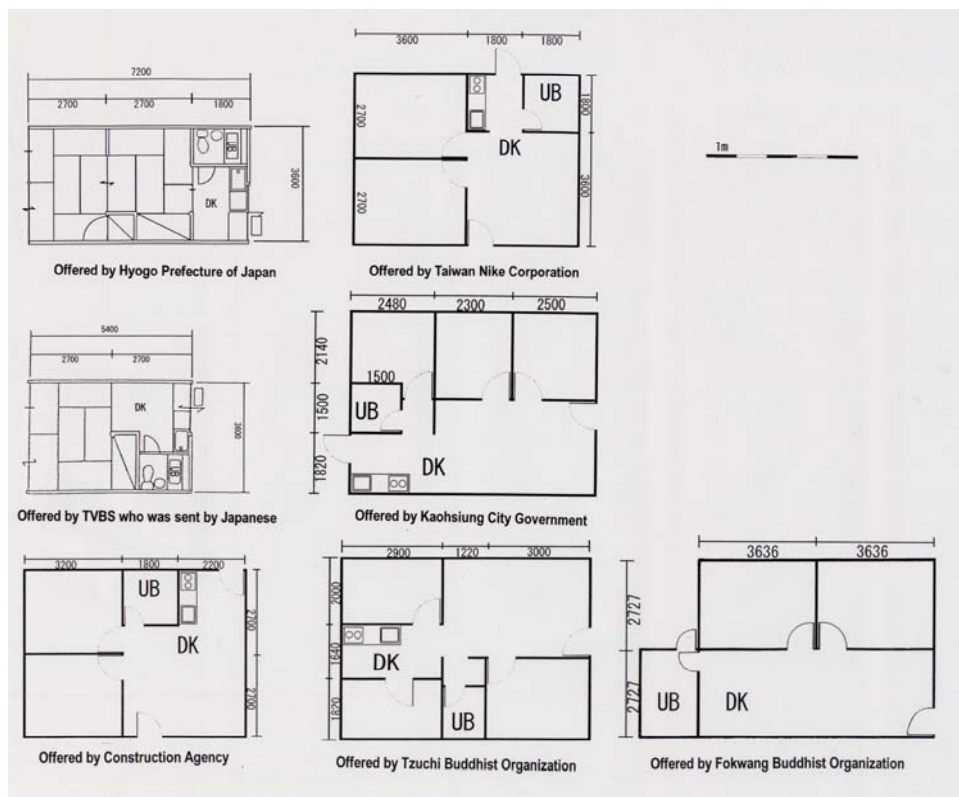
图 1 九二一大地震后所提供组合屋之各种类型<sup>[5]</sup>

表 1 组合屋分布

| 地区别 | 组合屋名称    | 户数  | 兴 建 单 位       | 坪数 |
|-----|----------|-----|---------------|----|
| 南投县 | 南投市 大爱一村 | 162 | 慈济功德会         | 12 |
|     | 大爱二村     | 53  | 慈济功德会         | 12 |
|     | 光荣一村     | 52  | 大陆工程公司        | 12 |
|     | 馨园二村     | 102 | 公共工程委员会（日本捐赠） | 8  |
|     | 馨园五村     | 102 | 公共工程委员会（日本捐赠） | 8  |
|     | 精英一村     | 32  | 宝成工业公司        | 12 |
|     | 松园一村     | 32  | 陆军兵工署（日本捐赠）   | 8  |
|     | 松园二村     | 19  | 陆军兵工署（日本捐赠）   | 8  |
| 小 计 | 8        | 554 |               |    |
| 埔里镇 | 慈济大爱村    | 317 | 慈济功德会         | 12 |
|     | 长荣货柜屋    | 58  | 张荣发慈善基金会      | 8  |
|     | 华夏新村     | 14  | 华夏塑料公司        | 12 |

|     |           |       |                     |    |
|-----|-----------|-------|---------------------|----|
|     | 馨园六村      | 100   | 陆军兵工署（日本捐赠）         | 8  |
|     | 馨园七村      | 152   | 陆军兵工署（日本捐赠）         | 8  |
|     | 馨园八村      | 48    | 陆军兵工署（日本捐赠）         | 8  |
|     | 蜈蚣小区组合屋   | 14    | 基督教救世军              | 12 |
|     | 九芎林小区组合屋  | 20    | 基督教救世军              | 12 |
|     | 桃米里小区组合屋  | 32    | 基督教救世军              | 12 |
|     | 原住民慈济大爱二村 | 108   | 慈济功德会               | 12 |
|     | 篮城里小区组合屋  | 72    | 基督教救世军              | 12 |
|     | 菩提长青村     | 76    | 基督教女青年会             | 12 |
|     | 馨园十八村     | 35    | 陆军兵工署               | 12 |
|     | 馨园十九村     | 67    | 陆军兵工署               | 12 |
|     | 馨园二十村     | 51    | 陆军兵工署               | 12 |
| 小 计 | 15        | 1,164 |                     |    |
| 草屯镇 | 永昌组合屋     | 14    | 华夏塑料公司              | 8  |
|     | 永昌（B）组合屋  | 12    | 华光功德会               | 8  |
|     | 慈济村组合屋    | 148   | 慈济功德会               | 12 |
|     | 富功组合屋     | 112   | 营建署                 | 12 |
|     | 御史里御富货柜屋  | 19    | 草屯镇公所               | 8  |
|     | 双冬里石灼巷货柜屋 | 8     | 草屯镇公所               | 8  |
| 小 计 | 6         | 323   |                     |    |
| 竹山镇 | 高雄友谊村     | 152   | 高雄市政府               | 12 |
|     | 瑞竹货柜屋*    | 7     | 长荣运输公司              |    |
|     | 桂民货柜屋*    | 38    | 中华基督教卫理公会、中华基督教救助协会 |    |
| 小 计 | 3         | 197   |                     |    |
| 集集镇 | 慈济大爱一村    | 138   | 慈济功德会               | 12 |
|     | 慈济大爱二村    | 100   | 慈济功德会               | 12 |
|     | 耐基一村      | 73    | 宝成工业公司              | 12 |
|     | 耐基六村      | 19    | 宝成工业公司              | 12 |
|     | 耐基七村      | 20    | 宝成工业公司              | 12 |
|     | 田寮里货柜屋    | 5     | 长荣运输公司              | 9  |

|     |                        |     |               |    |
|-----|------------------------|-----|---------------|----|
| 小 计 | 6                      | 355 |               |    |
| 鹿谷乡 | 广兴村组合屋                 | 15  | 宝成工业公司        | 12 |
|     | 永隆村组合屋                 | 12  | 宝成工业公司        | 12 |
|     | 内湖村组合屋                 | 8   | 宝成工业公司        | 12 |
|     | 竹林村组合屋                 | 7   | 宝成工业公司        | 12 |
|     | 初乡村组合屋                 | 8   | 宝成工业公司        | 12 |
|     | 清水村（一）组合屋              | 10  | 营建署           | 12 |
|     | 清水村（二）组合屋              | 5   | 营建署           | 12 |
|     | 秀峰村组合屋                 | 15  | 营建署           | 12 |
| 小 计 | 8                      | 80  |               |    |
| 中寮乡 | 广兴南良村                  | 12  | 耐基企业集团        | 14 |
|     | 八仙展望村                  | 18  | 世界展望会         | 14 |
|     | 和兴香港村                  | 115 | 世界展望会         | 14 |
|     | 永平佛光村                  | 100 | 国际佛光社、现代妇女基金会 | 14 |
|     | 永平宝成新村（耐基二村、耐基八村、佛光新村） | 92  | 耐基企业集团、国际佛光社  | 14 |
|     | 中寮平林村                  | 15  | 东海大学          | 14 |
|     | 广福展望村                  | 10  | 世界展望会         | 14 |
|     | 福盛组合屋（福盛货柜、展望一村、展望二村）  | 55  | 世界展望会         | 14 |
|     | 龙岩展望村                  | 22  | 世界展望会         | 14 |
|     | 龙安展望村                  | 61  | 世界展望会         | 14 |
|     | 清城展望村                  | 26  | 世界展望会         | 14 |
|     | 清水展望村                  | 26  | 国际佛光社、世界展望会   | 14 |
|     | 小 计                    | 12  | 552           |    |
| 鱼池乡 | TVBS 长寮尾关怀村            | 25  | TVBS 关怀台湾基金会  | 12 |
|     | 中明组合屋                  | 9   | 世界展望会         | 12 |
|     | 中明扶轮希望村                | 25  | 中区扶轮社         | 8  |
|     | 武登扶轮希望村                | 20  | 中区扶轮社         | 8  |
|     | 耐基五村                   | 32  | 耐基企业集团        | 12 |
|     | 馨园九村                   | 25  | 陆军总司令部（日本捐赠）  | 8  |

|     |        |            |                  |       |    |
|-----|--------|------------|------------------|-------|----|
|     | 馨园十村   | 24         | 陆军总司令部（日本捐赠）     | 8     |    |
| 小 计 | 7      | 160        |                  |       |    |
| 国姓乡 | 耐基三村   | 116        | 宝成工业公司           | 12    |    |
|     | 大爱屋    | 36         | 慈济功德会            | 12    |    |
|     | 长丰村大爱屋 | 40         | 慈济功德会            | 12    |    |
|     | 福龟村大爱屋 | 28         | 慈济功德会            | 12    |    |
|     | 干沟村大爱屋 | 16         | 慈济功德会            | 12    |    |
|     | 馨园十二村  | 78         | 陆军兵工署（中华民国红十字总会） | 12    |    |
|     | 馨园十四村  | 52         | 陆军兵工署（中华民国红十字总会） | 12    |    |
|     | 夜市侧货柜屋 | 18         | 长荣运输公司           | 8     |    |
| 小 计 | 8      | 384        |                  |       |    |
| 水里乡 | 馨园三村   | 102        | 陆军兵工署（日本捐赠）      | 12    |    |
| 小 计 | 1      | 102        |                  |       |    |
| 信义乡 | 地利组合屋  | 42         | 世界展望会            |       |    |
|     | 潭南组合屋  | 37         | 世界展望会            |       |    |
|     | 双龙组合屋  | 2          | 世界展望会            |       |    |
| 小 计 | 3      | 81         |                  |       |    |
| 仁爱乡 | 中原展望新村 | 18         | 世界展望会            | 12    |    |
|     | 馨园十五村  | 24         | 陆军兵工署（红十会捐赠）     | 12    |    |
|     | 馨园十六村  | 72         | 陆军兵工署（红十会捐赠）     | 12    |    |
|     | 馨园十七村  | 10         | 陆军兵工署（红十会捐赠）     | 12    |    |
| 小 计 | 4      | 124        |                  |       |    |
| 合 计 | 81     | 4,076      |                  |       |    |
| 台中县 | 丰原市    | 丰原市大爱组合屋   | 54               | 慈济功德会 | 12 |
|     | 小 计    | 1          | 54               |       |    |
|     | 太平市    | 爱平新村管理会    | 147              | 营建署   | 12 |
|     |        | 自强新村管理委员会* | 57               | 自建    | 25 |
|     |        | 大爱新村       | 49               | 慈济功德会 | 12 |
| 小 计 | 3      | 253        |                  |       |    |

|     |             |             |                    |                  |    |
|-----|-------------|-------------|--------------------|------------------|----|
| 大里市 | 慈济大爱村       | 139         | 慈济功德会              | 12               |    |
|     | 展望一村        | 56          | TVBS 关怀台湾基金会、大里市公所 | 6~12             |    |
|     | 爽文一村        | 100         | 大陆工程公司             | 10               |    |
| 小 计 | 3           | 295         |                    |                  |    |
| 石冈乡 | 远东新村        | 50          | 远东集团               | 12               |    |
|     | 大隘土牛庄       | 11          | 大隘文化生活圈协进会         | 13               |    |
| 小 计 | 2           | 61          |                    |                  |    |
| 东势镇 | 高雄友谊村       | 159         | 高雄市政府              | 12               |    |
|     | 慈济大爱村       | 48          | 慈济功德会              | 12               |    |
|     | 馨园一村        | 149         | 陆军总司令部（日本捐赠）       | 8                |    |
|     | 互助展望村       | 55          | 世界展望会              | 13               |    |
|     | 合作展望村       | 54          | 世界展望会              | 13               |    |
| 小 计 | 5           | 465         |                    |                  |    |
| 新社乡 | 慈济大爱村       | 22          | 慈济功德会              | 12               |    |
|     | 新社乡兴安村      | 98          | 营建署                | 12               |    |
| 小 计 | 2           | 120         |                    |                  |    |
| 雾峰乡 | 吉峰新村        | 56          | 雾峰乡公所              | 14               |    |
|     | 雾峰大爱新村      | 30          | 慈济功德会              | 12               |    |
|     | 大爱新村（雾峰区）   | 84          | 慈济功德会              | 12               |    |
|     | 新希望村*       | 54          | 冯定国立法委员            |                  |    |
|     | 花东新村*       | 46          | 原住民自建              |                  |    |
| 小 计 | 5           | 270         |                    |                  |    |
| 和平乡 | 三叉坑组合屋      | 35          | 扶轮社                | 12               |    |
|     | 扶轮美和伊甸临时组合屋 | 28          | 国际佛光总会中华民国分会       | 12               |    |
| 小 计 | 2           | 63          |                    |                  |    |
| 合 计 | 23          | 1,581       |                    |                  |    |
| 台中市 | 北屯区         | 老人医院        | 70                 | 陆军兵工署（日本、红十字会捐赠） | 8  |
|     |             | 仁爱之家        | 30                 | 陆军兵工署（日本、红十字会捐赠） | 8  |
|     | 南区          | 复健新村        | 118                | 慈济功德会            | 12 |
| 合 计 | 3           | 218         |                    |                  |    |
| 苗栗  | 卓兰镇         | 自强新村（馨园十一村） | 48                 | 陆军工兵署（日本捐赠）      | 8  |



|        |     |          |       |       |      |
|--------|-----|----------|-------|-------|------|
| 栗<br>县 |     | 希望新村     | 32    | 卓兰镇公所 | 12   |
|        | 泰安乡 | 象鼻村分散组合屋 | 23    | 世界展望会 | 13.8 |
|        | 合 计 | 3        | 103   |       |      |
| 云<br>林 | 斗六市 | 慈济大爱村    | 14    | 慈济功德会 | 12   |
|        | 合 计 | 1        | 14    |       |      |
| 嘉<br>义 | 阿里山 | 中山村六邻    | 7     | 世界展望会 | 13   |
|        | 合 计 | 1        | 7     |       |      |
| 总 计    |     | 112      | 5,999 |       |      |

资料来源：行政院九二一震灾灾后重建推动委员会，作者整理。

注：空白部分属资料不详；\*属非政府列管之组合屋。

注：九二一重建会公布之资料为 5,854 户。

1999 年 10 月 5 日，九二一重建会公布「九二一受灾户临时住宅分配作业要点」及「震灾户临时屋组合区住户管理要点」（建委安字第 26 号），作为组合屋分配与管理之依据，并一体适用于政府兴建与民间捐赠之组合屋。依据「九二一受灾户临时住宅分配作业要点」规定，组合屋之安置对象以「灾区自有房屋全倒或经专业技师小组鉴定为危险房屋并不堪使用者」为限，由组合屋所在之乡（镇、市）公所受理申请与分配，暂住期限以不超过一年为原则，入住前应签订「临时住宅借住契约」。

## 二、补助房屋租金

为兼顾灾民之个别需求及运用民间之充沛空屋，在「兴建组合屋」外，政府又提出「补助房屋租金」之选项，于 1999 年 9 月 30 日函颁「九二一大地震安置受灾户租金发放作业要点」（台八八内社字第 8885465 号），以「灾前实际居住之自有房屋经乡（镇、市）公所评估为全、半倒之受灾户」为对象，由受灾户填具申请表，检附房屋所有权状复印件（或其它证明文件复印件）、住屋毁损证明、户籍数据复印件（未设籍者以切结书经村、里长或干事证明）等文件经村（里）长或干事认定后，送乡（镇、市）公所汇集造册转送县（市）政府审核，发给房屋所有权人户内实际居住人口，每人每月 3,000 元租金补助，一次发给一年期。

补助房屋租金第一年补助 31 万 6,096 人，支用经费 112 亿 8,158 万 6,000 元<sup>[4]</sup>。所需经费除台北市外，由中央政府全额负担。

### 三、七折出售国民住宅

基于「快速安定灾民所需」，政府于 1999 年 10 月 5 日公布「九二一震灾住屋全倒、半倒之受灾户承购国民住宅作业规定」（建委总字第 030 号函颁），由直辖市、县（市）政府提供待售及即将推出之国民住宅，以核定公告出售价格之七折，供「自有房屋全倒、半倒，本人（或继承人）及配偶均无其它自有住宅者」申购。惟受灾户经申购并核配国民住宅后，不得再申领政府租金补助，已申领租金补助者，应缴还自承购当日起所剩月份租金；原核配有组合屋者，应依规定迁出组合屋。

从震灾初期至 2005 年初，各直辖市、县（市）政府调查提报剩余之国民住宅余屋约 5,000 户，惟截至 2006 年 2 月 4 日「九二一震灾重建暂行条例」届期止，经过四次公告，完成签约交屋者共 1,229 户（基隆市 11 户、新竹市 80 户、台中市 639 户、台南市 12 户、台北县 275 户、桃园县 13 户、台中县 52 户、南投县 111 户、彰化县 10 户、云林县 1 户、嘉义县 1 户、台南县 1 户、屏东县 3 户、花莲县 1 户、高雄市 19 户）。其中，统一公告前及第一次公告（1999 年 10 月 12 日~1999 年 10 月 29 日）签约交屋户数达 848 户，第二次公告（1999 年 12 月 6 日~2000 年 3 月 24 日）签约交屋 251 户，第三次公告（2000 年 10 月 18 日~2005 年 2 月 4 日）签约交屋 99 户，第四次公告（2005 年 5 月 9 日~2006 年 2 月 4 日）签约交屋 31 户<sup>[6]</sup>。如表 2。

表 2 七折出售国民住宅户数统计

| 县 市 别 | 公告前自行<br>办理签约<br>交屋户数 | 第一次公告<br>受理签约<br>交屋户数<br>1999. 10. 12~<br>1999. 10. 29 | 第二次公告<br>受理签约<br>交屋户数<br>1999. 12. 06~<br>2000. 03. 24 | 第三次公告<br>受理签约<br>交屋户数<br>2000. 10. 18~<br>2005. 02. 04 | 第四次公告<br>受理签约<br>交屋户数<br>2005. 05. 09~<br>2006. 02. 04 | 合 计 |
|-------|-----------------------|--|--|--|--|-----|
| 基隆市   | 0                     | 6  | 5  |  |  | 11  |
| 台北县   | 0                     | 180  | 78   | 13   | 4  | 275 |
| 桃园县   | 0                     | 13   | 0  | 0  | 0  | 13  |
| 新竹市   | 0                     | 32   | 23   | 9  | 16   | 80  |
| 台中县   | 0                     | 22   | 28   | 2  | 0  | 52  |
| 台中市   | 98                    | 413  | 46   | 71   | 11   | 639 |

|     |    |     |     |    |    |       |
|-----|----|-----|-----|----|----|-------|
| 南投县 | 0  | 55  | 56  | 0  | 0  | 111   |
| 彰化县 | 0  | 4   | 5   | 1  | 0  | 10    |
| 云林县 | 0  | 1   | 0   | 0  | 0  | 1     |
| 嘉义县 | 0  | 1   | 0   | 0  | 0  | 1     |
| 台南县 | 0  | 1   | 0   | 0  | 0  | 1     |
| 台南市 | 0  | 12  | 0   | 0  | 0  | 12    |
| 高雄市 | 0  | 8   | 8   | 3  | 0  | 19    |
| 屏东县 | 0  | 2   | 1   | 0  | 0  | 3     |
| 花莲县 | 0  | 0   | 1   | 0  | 0  | 1     |
| 合 计 | 98 | 750 | 251 | 99 | 31 | 1,229 |

资料来源：内政部营建署

### 参、安置政策之调整与内容

「三择一」安置政策启动后，就先后因政府机关与民间机构「争建组合屋」<sup>[7]</sup>、安置政策间之相互排挤及组合屋暂住期限因「九二一震灾重建暂行条例」立法而展延<sup>[8]</sup>等因素，导致组合屋供过于求<sup>[9]</sup>及原申请房屋租金补助者要求政府比照组合屋暂住期限再补助三年房屋租金。

为因应组合屋供过于求及暂住期限展延，政府提出「剩余组合屋再分配」及「再发放租金一年」之政策调整，将剩余组合屋之分配对象扩及全、半倒住宅之承租户及其它属于社会福利或救助体系应行照顾之个案，并再补助房屋租金一年（表3）。

表3 安置政策调整前后之对照

| 安置政策  | 调整前                                  | 调整后   |
|-------|--------------------------------------|---|
| 兴建组合屋 | 安置对象：灾区内自有房屋全倒或经专业技师小组鉴定为危险房屋并不堪使用者。 | 剩余组合屋再分配对象： <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 低收入户、有身心障碍者之家庭、原住民家庭、其原住房屋因九二一地震被认定为全倒、半倒且未符合请领租金发放规定者。</li> <li>2. 其它经县（市）社政主管机关调查评估属紧急个案或确有居住需要者</li> </ol> |

|          |   |   |
|----------|---|---|
|          |   | <p>。</p> <p>3. 前二者外，其原住房屋因九二一地震被认定为全、半倒且未符合请领租金发放规定者。</p>   |
| 补助房屋租金   | <p>1. 灾前实际居住之自有房屋全倒或半倒者。</p> <p>2. 按实际居住人口，每人每月 3,000 元，一次发给一年期。</p>  | <p>1. 已核发租金有案之全倒户、住屋已拆除之半倒户及低收入户、中低收入之半倒户，并排除「户内人口或实际居住人口有自有住宅者」、「已申贷九二一震灾灾民重建家园紧急融资者」及「已完成重建或修缮者」。</p> <p>2. 确有租屋之实，订有租赁契约。</p> <p>3. 依租赁契约所载实际租期及租金补助，每户每月最高补助 10,000 元，补助期限一年，分二期发放。</p> <p>4. 符合发放对象资格，而未订定租赁契约者，补助每户一年 6 万元生活补助费，一次发给。</p> |
| 七折出售国民住宅 | <p>1. 自有房屋全倒、半倒，本人（或继承人）及配偶均无其它自有住宅者。</p> <p>2. 经申购并核配国民住宅后，不得再申领政府租金补助，已申领租金补助者，应缴还自承购当日起所剩月份租金；原核配有组合屋者，应即依规定迁出组合屋。</p> | <p>不变。</p>  |

## 一、剩余组合屋再分配

「应该兴建多少组合屋」、「有多少灾户愿意进驻组合屋」与「补助房屋租金、七折出售国民住宅到底会对组合屋之进驻产生多大之排挤效应」等，皆是安置阶段就亟思准确掌握之信息。然理解灾区场景者，绝对可以体会信息掌握之困难度，并理解当时政府机关与

民间机构为满足灾民需求，竭尽最大可能提供组合屋之用心。惟过程中，因缺乏整合，导致「争建组合屋」成为不能否认之事实。当时担任行政院副院长之刘兆玄先生就曾针对争建组合屋之现象对媒体表示，组合屋不是先盖好，谁便是「最有爱心」、「最有效率」。这个工作不能有「比赛」心理，否则造成浪费及供需失调<sup>[7]</sup>。

因此，要说「组合屋供需失调」或「组合屋供过于求」是一种「事后诸葛」之结论，不如说，这是安置阶段就已经透露并观测到之迹象（1999年11月29日之统计数据显示，已计划兴建之组合屋共5,106户，完工者有2,989户，申请进住者共3,883户，然实际进住者却仅有2,235户）<sup>[9]</sup>。同一时间，灾区之路旁与空地仍出现不少搭建帐篷之民众，虽然其中有不符进住组合屋资格者，也有已经领取租金补助者，当然也有因灾后恐惧不敢进屋者，然帐篷林立之场景已让政府背负安置绩效不佳之指责。

为解决组合屋供给过剩之问题，并化解社会对政府安置绩效之疑义，九二一重建会于1999年12月1日以「有效运用剩余组合屋及适时发挥社会救助功能」之理由，公布「剩余临时住宅配住实施要点」（建委公字第2667号），将剩余之组合屋依下列优先级受理安置之申请：

1. 低收入户、有身心障碍者之家庭、原住民家庭、其原住房屋因九二一地震被认定为全倒、半倒且未符合请领租金发放规定者。
2. 其它经县（市）社政主管机关调查评估属紧急个案或确有居住需要者。
3. 前二者外，其原住房屋因九二一地震被认定为全、半倒且未符合请领租金发放规定者。

其中，申请暂住期间以自签约进住日起算，一年内为原则；另，基于公平原则，县（市）政府或乡（镇、市）公所对于以符合「原住房屋因九二一地震被认定为全、半倒且未符合请领租金发放规定」资格申请安置于组合屋者，应订定收费规范，酌收费用。

## 二、再发放租金一年

在组合屋暂住期限一举展延至最多可达四年之情况下，原来申请房屋租金补助者纷纷建议政府比照组合屋暂住期限（四年）再补助三年房屋租金。面对灾民之陈情与衍生之财政负担压力，「再发放租金一年」之提案提2000年9月7日九二一重建会第二次委员会议

讨论，经主席裁示「租金补助办法，为免造成执行困扰，仅能再延长一年」及「请九二一重建会与中央相关部会、地方政府，就已拆除未完成重建之全倒、半倒及低收入户，审慎评估租金补助方式，并计算所需经费以项目办理」。10月5日，九二一重建会召开会议研商租金补助再延长事宜，就补助对象、发放对象与办理方式等达成共识。惟会后各界意见纷歧，包括「以受灾户家庭所得高低作为发放之门坎，未考虑农村与都会地区家庭结构差异」、「半倒户如比照全倒户再予续发租金补助，恐延迟修缮进度」、「政府财源有限，补助对象宜考虑受灾程度，补助最需要帮助之受灾户」、「检附租赁契约书之规定对原住民受灾户有窒碍难行之处」、「发放标准每户8,000元，对都会地区有不足之虞」等。因此，九二一重建会再修正租金补助原则，包括半倒户之补助对象以属低收入及中低收入户者为限，发放额度提高到每户每月10,000元，分二期发放，半年普查一次。预估经费57亿2,000万元（=【全倒户（51,334户）-2000年10月12日止已购屋或重建并申请九二一震灾优惠贷款者（10,174户）】×1万元/户+属低收入或中低收入之半倒户7.8亿）。「再发放租金一年」经10月26日九二一重建会第三次委员会会议决议通过，详细补助办法由内政部订定发布。

2000年11月29日，内政部邀集中央相关部会与地方政府召开研商「九二一震灾原申领租金受灾户再发放租金一年作业要点（草案）」会议，确定补助对象与审核标准之调整，并于12月26日公布「九二一震灾原申领租金受灾户再发放租金一年作业要点」（台八九内社字第8936264号）。

依据12月26日公布之「九二一震灾原申领租金受灾户再发放租金一年作业要点」，第二年房屋租金之补助，系以有租赁房屋事实者为要件，排除已居住于草寮、工寮、铁皮屋者，导致许多弱势受灾户无法申请房屋租金补助。因此，政府再于「九二一震灾原申领租金受灾户再发放租金一年作业要点」内增列「改善受灾户居住生活补助费」作为配套措施，针对符合发放资格，而未订定租赁契约者，提出差别救济管道，补助每户6万元生活补助费，一次发给，不需检附租赁契约书复印件。

再发放租金一年之发放标准，显然比第一年严谨，导致补助户数骤降为6,307户，支用经费也降至6亿2,534万元。配套措施「改善受灾户居住生活补助费」补助4,196户，支用经费2亿6,156万9,316元。两者合计补助10,503户、支用经费8亿8,691万6,558元<sup>[4]</sup>，约为预估经费之15.56%。前后两年之房屋租金补助与「改善受灾户居住生活补助费」，共支用经费121亿6,849万5,316元。发放作业要点之差异，如表4。

表 4 第一年与第二年房屋租金补助办法之差异

|         | 第一年租金补助  | 第二年租金补助  |
|---------|--|--|
| 法令依据    | 九二一大地震安置受灾户租金发放作业要点                                | 九二一震灾原申领租金受灾户再发租金一年作业要点  |
| 发放对象    | 灾前实际居住之自有房屋经乡（镇、市）公所评估为全倒或半倒者。                     | 九二一震灾前实际居住之自有房屋经各乡（镇、市）公所认定为全倒、半倒之受灾户中，已核发租金有案之全倒户、住屋已拆除之半倒户及低收入户、中低收入之半倒户，其确有租屋之实，订有租赁契约，且未有「户内人口或实际居住人口有自有住宅者」、「受灾户本人、配偶或直系血亲申贷中央银行九二一震灾重建家园紧急融资专款，已全部核发完竣者」、「受灾住屋已完成重建或修缮」等情形者。   |
| 发放标准及方式 | 补助每人每月 3,000 元，无人口数限制，一次补助一年租金。                    | 依租赁契约所载实际租期及租金补助，每户每月最高补助新台币 10,000 元，分二期。第一期于 2001 年 1 月 1 日起至 2001 年 2 月 28 日受理申请，第二期于 4 月以后受理申请。  |
| 审核及发放   | 受灾户填妥申请表检附相关证明文件，经村里干事认定后，送乡镇市公所汇集造册，转送县市政府确实审核发放。 | 乡（镇、市）公所于受理申请后，应于三日内将申请表影印送下列单位： <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 由财政部财税资料中心查核申请人户籍或实际居住人口，是否已有自有住宅者。</li> <li>2. 由中央银行查核申请人本人、配偶或直系血亲申贷中央银行九二一震灾重建家园紧急融资专款，是否已全部核发完竣者。</li> <li>3. 由当地国税局或税捐稽征机关查核申请人低收入户及中低收入者所得资料</li> </ol> |

|      |  |  |
|------|--|--|
|      |  | 。<br>4. 由受理乡（镇、市）公所实地勘查有无重建修缮完毕。                                     |
| 配套措施 |  | 符合「九二一震灾原申领租金受灾户再发放租金一年作业要点」所定发放对象资格，未有租屋事实或未订定租赁契约者，补助每户 6 万元生活补助费。 |

## 肆、安置政策调整后之课题与对策

### 一、课题

由于组合屋用地部分来自地方人士，原约定使用期限仅有一年，在组合屋暂住期限展延后，陆续出现地主有意收回土地或提高租金之情形，使得组合屋用地之续租问题，成为安置政策调整后首要面对之课题；再者，在震后第二年起，部分组合屋住户因已另行购屋、完成重建或修缮而陆续迁离，可否透过组合屋之全面清查，进行闲置组合屋之整并与拆除，则为另一课题。

#### （一）用地之续租

组合屋之暂住期限因「九二一震灾重建暂行条例」之立法而展延后，首先出现者为组合屋用地之续租问题。由于组合屋用地部分来自地方善心人士，原约定使用期限一年，展延期限后，地主是否同意续租？续租所需租金？有要求收回者，也有要求提高租金达 10 倍者（九二一重建会 2001 年 1 月 16 日重建住字第 1112 号、工程会 2001 年 7 月 25 日工程技字第 90026802 号）。针对土地续租问题，先由九二一重建会于 2000 年 8 月 8 日召开「研商九二一震灾安置受灾户之临时住宅借住期限延长至暂行条例所定期限有关用地问题如何处理及受灾户延长暂住期限之方式案」会议，确定「组合屋之用地属公有者，协调用地机关继续提供使用」与「组合屋之用地属私有者，如地主同意无偿继续提供使用，应予以表扬；其有意收回者，如无急迫性使用需求者，尽量协调延缓收回，本公平原则可协议付予资金，所需经费由灾区县（市）政府核实估付，报请工程会予以补助」之处理原则。再由工程会于 2001 年 3 月 22 日召开「研商九十年组合屋用地租金申请补助作业须知等有关事宜」会议，并于 2001 年 4 月 9 日函颁「九十年组合屋用地租金申请补助作业须



知」(工程技字第 90012339 号), 确定组合屋用地租金之补助标准与作业流程后。后续第三、四年之用地续租问题亦循例获得解决。

## (二) 组合屋之整并争议

震后第二年起, 部分组合屋住户因已另行购屋、完成重建或修缮而陆续迁离, 可否透过组合屋之全面清查, 整并闲置之组合屋并予以拆除? 是安置政策调整后要面对之另一个问题。加上九二一重建会亦亟思透过组合屋数量之减少来彰显重建绩效(房屋重建完成、组合屋数量减少), 便于 2001 年 4 月 13 日及 4 月 19 日第三十四、三十五次工作会报会议经黄荣村执行长裁示, 由吴聪能副执行长筹组「组合屋安置与拆迁项目小组」, 负责执行重建区受灾户安置及组合屋清查、拆迁事宜。该小组于 2001 年 5 月 30 日召开首次委员会会议, 除请乡(镇、市)公所配合函报调查表并按月更新资料外, 亦请九二一重建会住宅及小区处研拟组合屋安置对象适用原则, 据以修正「九二一受灾户使用临时住宅分配作业要点」及「剩余临时住宅配住实施要点」。至于已经闲置空余之九百余间组合屋, 则请各乡(镇、市)公所尽速清查并将零星住户予以集中, 于 6 月底前将可拆除之配置图送九二一重建会, 俾于 2001 年度执行拆除。

依据「组合屋安置与拆迁项目小组」首次会议决议, 由九二一重建会住宅及小区处拟订之组合屋安置对象适用原则及修正之「九二一受灾户使用临时住宅分配作业要点」、「震剩余临时住宅配住实施要点」, 先后经 2001 年 6 月 21 日九二一重建会第四十二次工作会报、7 月 23 日营建署召开之「九二一受灾户使用临时住宅分配作业要点」及「震灾户临时屋组合区住户管理要点」修正草案研商会议、9 月 7 日召开之「组合屋安置与拆迁项目小组」第二次委员会会议讨论后, 确定组合屋安置对象适用原则修正为「九二一震灾受灾户房屋经判定全、半倒尚未修缮或重建完成, 且灾前同一户内人口无其它自有住宅、眷舍, 亦未领取政府补助房屋租金及申购国民住宅者」及「因其它重大天然灾害致所有房屋毁损或有安全之虞, 经认定该损害与九二一震灾具有相当之因果关系, 并经行政院同意者」。其中, 「同一户」之认定系指灾前同一户籍为准之家庭; 「居住期间」之认定, 则以经分配第一批进驻组合屋日期起算。

2001 年 12 月 31 日, 九二一重建会先以重建住字第 29677 号函公布修正之「九二一震灾临时住宅分配作业要点」及「九二一震灾临时住宅管理要点」, 并宣布停止「剩余临时住宅配住实施要点」之适用。再于 2002 年 1 月 10 日以重建住字第 473 号函请重建区县

(市)政府于2002年2月28日前依修正之「九二一震灾临时住宅管理要点」清查现有配住组合屋之受灾户是否符合续住资格,并将相关资料于3月15日前填报九二一重建会列管。另,为配合清查后之搬迁作业,九二一重建会续于2002年3月22日由新任陈锦煌执行长召开「九二一震灾临时住宅管理要点」订颁后第一次清查情形及执行困难检讨会议,会议结论仍以重申该要点第十一点及第十五点规定为主,包括「不符合组合屋续住资格者,乡(镇、市)公所应通知该住户于文到二个月内腾空所有物并搬迁、、届时如不搬迁者,则依法强制执行」、「组合屋住户不配合续住资格清查者,视同不符合续住资格,并责由乡(镇、市)公所通知该住户于文到一个月内腾空所有物并搬迁」等。

「全面清查组合屋住户续住资格」及「不符合或丧失临时住宅续住资格者应限时搬离」之政令一出,组合屋住户开始恐慌并出现反弹<sup>【10、11、12、13】</sup>。除有南投县政府于2002年4月4日以府城宅字第0910059273-0号函检送3月24日自由时报、3月25日中国时报之舆论反应资料,并邀请九二一重建会派员出席4月9日召集之「九二一震灾临时住宅分配作业要点」及「九二一震灾临时住宅管理要点」颁订后执行困难及合并、拆除组合屋有否困难检讨会议外;南投县境内组合屋小区管理委员会主任委员组成之「南投县九二一重建促进协会」也先于2002年6月26日召开记者会,抗议政府之「断水断电」措施<sup>【14】</sup>,再于6月28日邀集该县民意代表至九二一重建会陈情,指控政府执行组合屋不符合续住资格者限期搬离之措施不合理<sup>【15】</sup>。后来,更有近两百位九二一灾民于2002年10月9日北上陈情抗议,提出「保障居住人权、组合屋无限期、先安置再拆除、仿日本建公屋」四大诉求,并发起「捍卫居住权、夜宿官邸前」游行<sup>【16】</sup>。

## 二、政府对策

为厘清疑虑,九二一重建会除于2002年4月11日发表「组合屋处理政策说帖」,说明组合屋之清查目的、整并对象及后续安置原则外,并公布组合屋清查结果,以辅证整并之必要性;惟基于政策之一贯性,一方面成立组合屋住户辅导小组,另一方面持续办理空户拆除,并针对「不符合续住资格」者限期执行断水、断电与要求迁离之措施。

### (一) 发表「组合屋处理政策说帖」

政府透过「组合屋处理政策说帖」,强调之清查目的、整并对象及后续安置原则,包括:

1. 组合屋清查之目的系针对「不符合续住资格」者要求限期迁离，再对腾空之组合屋予以拆除恢复原状，绝非要求符合续住资格者提前迁离组合屋。
2. 对「符合续住资格」者，承诺法定暂住期限内「先安置后拆除」。
3. 对「不符合续住资格」者，承诺协调内政部等机关提供租屋及就业等相关信息。
4. 对低收入户、身障户、单亲家庭、独居老人等弱势族群，承诺优先加速办理兴建平价住宅（出租、救济性）予以安置，并承诺协调社会福利系统于三个月内完成项目辅导安置。

## （二）公布组合屋清查结果并持续既定政策

依据 2002 年 2 月底组合屋住户续住资格全面清查结果显示：组合屋现住户有 4,225 户，「符合续住资格」者 1,911 户，占 45.23%，「不符合续住资格」者 2,314 户，占 54.77%。「不符合续住资格」者，有 295 户属已修缮或完成重建仍未迁离者，1,118 户为全、半倒房屋之承租户，270 户属列册之低收入户、身障户、单亲家庭、独居老人等弱势族群（九二一重建会 91 年 6 月 4 日重建住字第 13684 号）。

在清查数据辅证下，即便有组合屋住户之质疑，2002 年 4 月 10 日、2002 年 6 月 12 日、2002 年 7 月 12 日及 2002 年 7 月 25 日召开之「组合屋安置与拆迁项目小组」第二、三、四、五次委员会议及九二一重建会第十七次委员会会议，仍决议持续既定之组合屋处理政策，包括「不符续住资格者限期执行断水、断电措施，期限不得超过 2002 年 12 月 31 日」、「不符续住资格之弱势户另由社政单位予以辅导」。

新上任之郭瑶琪执行长也先后于 2002 年 8 月 16 日、8 月 30 日召开之「九二一震灾组合屋拆除发包事宜」会议及「检讨各县市组合屋安置及拆迁事宜」会议，基于延续既定政策之原则，裁示「乡（镇、市）公所于 2002 年 9 月 5 日前将组合屋拆除计划函报县（市）政府及九二一重建会」、「乡（镇、市）公所于执行拆除前先至拆屋现场张贴公告，并向组合屋住户说明拆除之对象仅限空户，避免引起现住户不必要之惊慌；若属住户较多（五十户以上）之组合屋，则应派遣宣传车前去说明」及「拆除工作应以安全不扰民为最高指导原则」。

## （三）研订「九二一震灾重建区组合屋弱势户安置计划」并成立组合屋住户

## 辅导小组

为贯彻「先安置后拆除」之组合屋处理原则，先由九二一重建会于 2002 年 9 月 19 日第十九次委员会议通过「九二一震灾重建区组合屋弱势户安置计划」，计划利用待售之国民住宅、新小区之平价住宅及集合住宅办理都市更新产生之空余屋，安置居住于组合屋之列册低收入户、中低收入户及其它类似情境弱势户；再由营建署于 2002 年 9 月 26 日函颁「九二一震灾临时住宅（组合屋）住户辅导小组作业要点」，成立辅导小组办理「组合屋住户安置及重建需求之辅导」及「组合屋住户安置及重建方案之研拟」。辅导小组分成四组，先于 9 月 30 日召开九二一震灾临时住宅（组合屋）住户辅导工作讲习会，并自 10 月 8 日起分赴组合屋办理辅导工作；另，分别于 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 日共召开九次会议，就辅导事项提出检讨。

## 伍、立法院对组合屋安置政策之再调整

针对「符合续住资格」与「不符合续住资格」之争议，立法院先于 2002 年 10 月 29 日审查「九二一震灾重建暂行条例部分条文修正案（草案）」第二十三条时，协商决议只要是 2002 年 10 月 29 日前经分配进住组合屋者均「符合资格」；换言之，2002 年 10 月 29 日前经申请分配进住之住户已不再有「符合资格」与「不符合资格」之分。

由于 2002 年 11 月 4 日发生南投县水里乡公所于未获告知立法院协商决议文下，因延续既有政策准备对「馨园三村」组合屋执行断水断电措施，引发「台湾居住权运动联盟」代表刘欣恒陈情抗议，导致立法院于 2002 年 11 月 13 日审查 2003 年度中央政府总预算案附属单位预算及综计表（非营业部分）关于九二一震灾小区重建更新基金时，就组合屋住户资格作成主决议文：「本会期『九二一震灾重建暂行条例』第二十三条修正条文尚未完成三读前，重建会应依 2002 年 10 月 29 日立法院朝野协商第一点『、其中住户居住资格为 2002 年 10 月 29 日前之现住户。但已完成重建、重购者不在此限。』」并发文相关县（市）及乡（镇、市）公所，遵照执行。」

2002 年 11 月 19 日九二一重建会以重建住字第 0910027640 号函请重建区各县（市）政府及乡（镇、市）公所依立法院主决议文办理。自此，组合屋内除已完成重建、重购者务必搬离外，其余统称为「现住户」，不再有「符合资格」与「不符合资格」之分。

在协商决议文之外，也经协商修订「九二一震灾重建暂行条例」第二十三条，除将居住期间由「以三年为限。但必要时，经县（市）政府同意后得延长之，延长期间以一年为限」修正为「以四年为限。必要时，得经立法院决议延长之。」也增列「组合屋得应县（市）政府申请，并经九二一重建会同意转作各种灾变之紧急救难中心或弱势族群之安置屋」、「居住期间（四年）内，居住于临时住宅之灾区居民未能完成住宅重建、重购或另有安置者，不得强制施行拆除其临时住宅或迁移」、「组合屋之用地向民间租用者，其租金依当地状况协议之。但每年以不得超过该用地当期公告土地现值总价额百分之十为限」、「政府得视需要，提供住宅以出租、先租后售或救济性住宅方式安置受灾户」、「临时住宅拆迁办法必须包含完整拆迁计划、资源回收及废物弃置之规定，并优先作为慈善基金团体作为国内及国际捐助之用」等条款。

## 陆、组合屋住户之后续安置措施

面对立法院对组合屋安置政策之再调整，九二一重建会再于 91 年 11 月 25 日发布「重建区组合屋处理政策」，除基于尊重不谈论「不符续住资格者限期搬离」外，仍本于「依法行政」之原则，强调延续性之组合屋处理原则，推动「运用国民住宅作为平价住宅安置弱势受灾户」及「开发新小区提供平价住宅出租（先租后售）及安置弱势灾户」。

### 一、运用国民住宅作为平价住宅安置弱势受灾户

依据 2002 年 9 月 19 日九二一重建会第十九次委员会议之决议，内政部于 2002 年 11 月 19 日函颁「国民住宅作为平价住宅安置九二一震灾重建区组合屋弱势户作业要点」（台内营字第 0910082011 号），由县（市）政府据以将整批或整栋之国民住宅作为平价住宅，以出租方式安置九二一震灾重建区组合屋内未曾受政府补贴安置且灾后无自有住宅之弱势户为原则，其对象如下：

1. 列册之低收入户：家庭总收入平均分配全家人口，每人每月未达政府当年度最低生活费用标准者。
2. 中低收入户：家庭总收入平均分配全家人口，每人每月逾政府当年度最低生活费用标准，惟未达该标准之 1.5 倍，且其所有不动产价值在新台币 390 万元以下者。
3. 其它类似情形住户：经县（市）政府认定应予安置并报经九二一重建会核定者。

平价住宅之租金由县（市）政府依平价住宅坐落地段、住宅面积、楼层，参照附近房地租金及其它必要之管理维护费用订定，依下列规定计算，报请上级主管机关核定。调整时，亦同：

1. 九二一震灾灾前自有房屋经政府判定全倒或半倒，已拆除未重建或未重购完成之受灾户：列册低收入户以百分之三十计算；中低收入户、其它类似情形住户以百分之五十计算。
2. 非九二一震灾受灾户：列册低收入户以之百分之五十计算；中低收入户、其它类似情形住户以百分之七十计算。

至于其它非属弱势之组合屋现住户，亦得申请安置于国民住宅，其租金依下列规定计算：

1. 九二一震灾灾前自有房屋经政府判定全倒或半倒，已拆除未重建或未重购完成之受灾户：以百分之七十计算。
2. 非九二一震灾受灾户：以百分之九十计算。

依据「国民住宅作为平价住宅安置九二一震灾重建区组合屋弱势户作业要点」规定，台中县政府、台中市政府分别于 2002 年 11 月 26 日、27 日办理国民住宅出租组合屋现住户之公告，公告范围包括：台中县大里市健康国宅 23 户、丰原市社皮国宅 57 户、新社乡新社国宅 16 户、台中市国安国宅 60 户、大庆国宅 44 户、虎啸中村 58 户、光大（一、二、三）村 58 户，共 316 户；2004 年 4 月起，配合国防部迁村作业，加上组合屋现住户申请安置之需求并不如预期，而将公告出租之住宅户数下调为：台中县大里市健康国宅 23 户、丰原市社皮国宅 31 户、新社乡新社国宅 16 户、台中市国安国宅 24 户、大庆国宅 31 户、虎啸中村 16 户、光大（一、二、三）村 9 户，共 150 户；其中，台中市国安国宅、光大（一、二、三）村再调降为 13 户与 8 户。

实际申请安置者，至 2005 年 10 月底止，最大量为 76 户（台中市 53 户、台中县 23 户）。至于平价住宅租金与国民住宅租金之差额则由配合「九二一震灾重建区组合屋弱势户安置计划」，补助租用国民住宅作为平价住宅安置重建区受灾户之相关费用项下支应。

## 二、开发新小区提供平价住宅出租（先租后售）及安置弱势灾户

政府于 2000 年底起，即开始研议由政府担任开发主体，办理新小区开发，解决因震损建物位处断层带、土石流危险区、地质脆弱、公共设施保留地、灾区公共建设拆迁户、无法分割之共有土地、祭祀公业土地、台拓地、头家地、实验林区、公有土地等，难于原地重建者，或因该建物属于集合住宅，未能透过整合循区段征收、市地重划或都市更新等方式办理重建者之居住问题，并订有「重建新小区开发住宅配售及管理维护作业规范」、「重建新小区开发住宅出租及管理维护作业规范」及「重建新小区开发社会救济住宅安置及管理维护作业规范」（2001 年 10 月 15 日台内营字第 9085783 号）。

而后，为兑现「九二一震灾重建区组合屋弱势户安置计划」之政策承诺，并配合「九二一震灾重建暂行条例」第二十三条之修订，于 2003 年 5 月 14 日修订「重建新小区开发住宅配售及管理维护作业规范」（内授营管字第 092006273 号），纳入「现居于组合屋并符合申请承购新小区住宅条件者，可优先承购新小区住宅」条款，并于 2003 年 7 月 25 日公布「九二一震灾出租先租后售及救济性住宅安置受灾户办法」（台内营字第 09200875454 号），取代「重建新小区开发社会救济住宅安置及管理维护作业规范」，并增列「组合屋现住户得于组合屋拆除时，申请出租住宅或救济性住宅」条款。

新小区开发计划兴建之住宅，分成一般住宅与平价住宅。一般住宅出售予受灾户，并得开放出售予无自有住宅之一般民众。平价住宅则包括出租（先租后售）住宅与救济性住宅，由县（市）政府管理出租及安置弱势灾户。出租住宅之租金，由直辖市或县（市）政府依住宅坐落地段、面积、楼层，并参考邻近地区房地租金及其它必要之管理维护费用订定之。租金之收取，依承租对象予以不同之折扣。如表 5。另，承租人若未参与重建、重购及本人或配偶均无其它自有住宅者，直辖市或县（市）政府得于其租赁期间，将该住宅及其基地出售予承租人。出租住宅之承租人于承租后三年内承购该住宅者，其已缴租金之全额得抵充购屋价款；于 6 年内承购者，其已缴租金之 50%得抵充购屋价款；于 12 年内承购者，其已缴租金之 20%得抵充购屋价款。如表 6。

表 5 出租住宅之租金

|         | 第一类弱势户 | 第二、三类弱势户 | 非弱势户 |
|---------|--------|----------|------|
| 九二一受灾户  | 30%    | 50%      | 70%  |
| 非九二一受灾户 | 50%    | 70%      | 90%  |

注：所称弱势户分类如下：第一类：列册低收入户。第二类：家庭总收入平均分配全家人口，每人每月逾政府当年度最低生活费用标准，未达标准之 1.5 倍，且其所有不动产价值在新台币 390 万元以下者。第三类：经直辖市或县（市）政府认定应予安置并报经九二一重建会核定者。

表 6 平价住宅先租后售租金折抵购屋价款比例

| 承租年限   | 已缴租金折抵购屋价款比例 |
|--------|--------------|
| 3 年以内  | 100%         |
| 6 年以内  | 50%          |
| 12 年以内 | 20%          |

表 7 为九二一震灾灾后新小区开发计划下，兴建之一般及平价住宅户数，及于「九二一震灾重建暂行条例」届期前已租售之户数。其中，租售对象属组合屋现住户者，并无统计资料。

表 7 新小区开发计划及兴建、租售户数

| 新 小 区 名 称  | 类型 | 兴建户数 | 公告租售户数 | 已售或租户数 | 土 地 来 源        | 开发面积   | 开发主体  |
|------------|----|------|--------|--------|----------------|--------|-------|
| 南投市茄苳新小区   | 一般 | 60   | 60     | 60     | 价购国宅用地         | 7.28   | 营建署   |
|            | 平价 | 63   | 61     | 54     |                |        |       |
| 埔里镇北梅新小区   | 一般 | 100  | 100    | 45     | 征收台糖土地         | 3.40   | 南投县政府 |
|            | 平价 | 85   | 84     | 55     |                |        |       |
| 埔里镇南光新小区 A | 平价 | 54   | 53     | 52     | 征收台糖土地         | 0.3035 | 营建署   |
| 竹山镇柯子坑新小区  | 一般 | 98   | 98     | 0      | 征收台糖土地         | 1.58   | 营建署   |
|            | 平价 | 56   | 55     | 8      |                |        |       |
| 水里乡巨工段新小区  | 一般 | 6    | 6      | 0      | 价购国有土地         | 0.2    | 营建署   |
|            | 平价 | 13   | 13     | 0      |                |        |       |
| 中寮乡大丘园新小区  | 平价 | 18   | 18     | 4      | 价购南投县农村土地重划抵费地 | 0.395  | 营建署   |
| 草屯镇红瑶新小区   | 平价 | 19   | 19     | 19     | 价购南投县农村土地重划抵费地 | 0.1632 | 营建署   |



|          |    |     |     |     |              |        |       |
|----------|----|-----|-----|-----|--------------|--------|-------|
| 东势镇东势新小区 | 一般 | 74  | 74  | 62  | 价购国宅用地       | 1.40   | 营建署   |
|          | 平价 | 44  | 42  | 42  |              |        |       |
|          | 店铺 | 4   | 4   | 1   |              |        |       |
| 太平市德隆新小区 | 一般 | 68  | 68  | 15  | 征收台糖土地       | 2.05   | 营建署   |
|          | 平价 | 70  | 69  | 28  |              |        |       |
| 大里市大里烟试所 | 平价 | 49  | 48  | 47  | 价购国有土地       | 1.0264 | 营建署   |
| 石冈乡新石新小区 | 一般 | 42  | 42  | 10  | 价购国有土地       | 2.08   | 营建署   |
|          | 平价 | 36  | 34  | 34  |              |        |       |
| 小        | 计  | 一般  | 448 | 448 | 192          |        |       |
| 小        | 计  | 平价  | 511 | 500 | 344          |        |       |
| 合        | 计  |     | 959 | 948 | 536          |        |       |
| 斗六市嘉东新小区 | 土地 | 385 | 385 | 318 | 价购台糖及农田水利会土地 | 10.13  | 雲林县政府 |

注：「九二一震灾重建暂行条例」届期（2006年2月5日）后，除已依「重建新小区开发配售及管理维护作业规范」办理配售者，所剩余之一般住宅移转为国有；平价住宅于县（市）政府认为无需求时，比照一般住宅移转为国有。

注：斗六市嘉东新小区已处理之318笔宗地，有256笔系由斗六市「中山国宝」、「观邸大楼」及「祥瑞大楼前栋」等三栋大楼（小区）受灾户以原大楼基地土地持分权利办理抵充或交换，或配售予古坑乡草岭地区、其它符合安置资格之受灾户；62笔为标售予一般社会大众。该新小区开发计划系以抵充、交换或配售方式安置受灾户重建，或采取标售方式处理剩余之土地，若回收价金如未及于财务计划预定拨还期间偿还融资款，雲林县政府将另编预算偿还，无须透过余屋后续处理机制处分，故剩余之土地不必移转国有。

## 柒、组合屋之拆除与解除列管

源自日本捐赠阪神·淡路大地震使用过之组合屋之印象，拆除后之组合屋能否再利用？组合屋之拆除能否创造在地工作机会？成为整并争议外之课题。2002年10月8日工程会针对中原大学及东海大学中寮工作队提出「小区参与重建区组合屋拆除工作之相关建议」召开研商会议。经讨论后，以有「人工拆除费用过高」、「资源回收后之长期保养及管理耗费资源」及「储存空间不足」等疑虑，而未被全面采纳；惟个别组合屋有意采纳自行雇工拆除并办理拆除材料回收再利用者，可经管理机关同意，报九二一重建会核备。至于创

造在地工作机会部分，则认为可依据「九二一震灾重建暂行条例」第二十五条规定，由管理机关透过契约要求承揽厂商雇用灾区居民达成。

在拆除作业部分，则配合「九二一震灾重建暂行条例」第二十三条第八项订定「九二一震灾临时住宅拆迁办法」，除规定管理机关应于组合屋有「未经整并之空户数超过原兴建户数百分之五十以上」或「经整并后之空户数超过现住户数百分之五十以上」或「使用期限届满前二个月」之情形时提报包括「拆迁方式」、「资源回收」、「废物弃置」等事项在内之拆迁计划外，九二一重建会并延续 2002 年 8 月 30 日召开之「检讨各县市组合屋安置及拆迁事宜」会议结论，先于 2003 年 1 月 6 日就组合屋拆除相关事项「拆除前函洽该组合屋原捐赠机关或团体回收意愿后，再决定以发包方式拆除或由原捐赠单位办理拆除」、「拆除前、中、后情形，应拍照存证；并于拆除后十日内，检具相关照片依程序函报县（市）政府及九二一重建会解除组合屋列管；并向该组合屋捐赠机关或团体致谢函」、「于拆除及整地完竣后十日内，函知原地主或政府管理机关依程序收回」等，函请县（市）政府督导乡（镇、市）确实办理（重建住字第 0920000299 号）外；再于 2003 年 1 月 27 日召开两场「九二一震灾组合屋空余屋集中整并、拆除及新小区开发相关事宜」研商会议，讨论各组合屋集中整并、发包及拆除之办理情形。

原订 2005 年 2 月 4 日届期之「九二一震灾重建暂行条例」，经 2004 年 12 月 24 日立法院第 5 届第 6 会期第 15 次会议通过施行期限延长一年至 2006 年 2 月 4 日。表 8 为 2003 年 1 月后，组合屋之集中整并与空屋拆除情形，至于 2005 年 10 月以后之异动，则配合「九二一震灾重建暂行条例」之届期，组合屋之管理、整并与拆除回归常态，由县（市）政府负责督导，缺乏可汇整之资料。依据现场调查，至今仍留置未拆除之组合屋仅剩二处，一为组合屋住户向地主租地并经捐赠者同意而持续使用，另一为知名度颇高之埔里镇「菩提长青村」。后者经暨南大学提出「老人照顾综合园区实验计划」而被保留下来，已于 2006 年 5 月 26 日解除列管，并由台糖公司与暨南大学签订土地租赁契约。留置下来之二处组合屋，已非灾后安置用途。因此，九二一地震灾后之安置工作应已随着组合屋之拆除与解除列管，告一段落。

表 8 组合屋之集中整并与空屋拆除进度

| 时间       | 拆除处数 | 拆除户数  | 尚安置户数 |
|----------|------|-------|-------|
| 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    |       |       |

资料来源：「九二一震灾住宅重建进度双周报」、「九二一震灾住宅重建进度月报」、「九二一震灾住宅重建进度双月报」。

## 捌、安置政策之检讨与建议

由上述「三择一」安置政策之回顾发现：九二一灾后安置政策因无本土性巨灾安置经验可供依循下，导致安置政策之目的与对象不甚明确。例如：安置政策之目的是否在于解决住宅受损后灾民之短、中期居住问题，还是在于一并解决重建问题？是否为社会福利措施之延伸，抑或是要多元兼顾；在安置对象方面，是否以受损住宅之所有权人为限？或是

以登记户籍为要件？是否须加上确实居住为条件？抑或须排除户内人口或实际居住人口有自有住宅者？是否有必要延伸至承租人？是否要扩及经社政主管机关调查评估属紧急个案或确有居住需要者？

以「七折出售国民住宅」对策来说，该政策虽具有迅速安置灾民生活之特色，却也兼具协助灾民早日完成家园重购与去化国民住宅空余屋之多重目的。由于该政策系由政府另行编列预算来补贴国民住宅出售价格之差额损失，虽受惠者为受灾户，仍不免令人质疑政府「与民争利」，影响房屋市场行情（注 17）；甚者，平均每户高达 97 万元之补贴，仅有申购国民住宅者受惠，未能及于其它自行重建或购屋者，形成受灾户间之差别待遇。没有国民住宅空余屋可供选择之地区，形同丧失享有优惠之权利。再者，「七折出售国民住宅」虽列为「三择一」安置政策之一，但实施期限却一再延长至「九二一震灾重建暂行条例」届期，与新小区开发计划一般住宅配售期程重迭，与「三择一」之原则易生混淆，导致「七折出售国民住宅」实属安置政策抑或是重建政策之疑虑。

其次，在「补助房屋租金」方面，该政策虽为总支用经费最高者，然从每户之补助金额来看，乃为政府负担最低者。补助房屋租金之目的在于解决灾民短期居住问题，带动当地房屋租赁市场，并改善其居住生活；换言之，第一年房屋租金之补助兼具居住补贴与生活补助之意义，故未有检具租赁契约之要求与任何排富条款，并以「人」作为补助之基准，且配合组合屋暂住期限以补助一次一年为限。之后，因组合屋暂住期限展延同意「再发放租金一年」，并修正审核标准要求检具租赁契约，似有回归居住补贴之意。惟经輿情反应再针对没有租赁契约者，提供每户一年 6 万元之生活补助费，此举似把房屋租金补助拉回生活补助之用途。不论是居住补贴抑或是生活补助，在组合屋可续住之情况下，似无停止于第三年「再发放租金一年」之必要。

再者，「兴建组合屋」政策之目的在于安置灾区内自有房屋全倒或经鉴定为危险房屋并不堪使用之受灾户，后因组合屋供给过量，将剩余组合屋开放给「全、半倒住宅之承租户」，甚至是其它属于社会福利或救助体系应行照顾之个案。90 年底九二一重建会宣布停止适用「剩余临时住宅配住实施要点」，并于 91 年初函请县（市）政府全面清查组合屋之续住资格，并要求不符合续住资格者限期搬离腾空。惟 91 年底立法院审议「九二一震灾重建暂行条例部分条文修正案（草案）」时，透过协商将 91 年 10 月 29 日前之现住户一律视为「符合续住资格」者，并增列「组合屋得应县（市）政府申请，经九二一重建会同意转作各种灾变紧急救难中心或弱势族群安置屋」条款。一连串之政策调整，不仅凸显「兴

建组合屋」是安置政策中管理难度最高者，也让组合屋从单纯之灾后安置场所演变成社会救助场所。

因此，尔后大型灾难之安置政策，首重政策之目的与对象之确认，并于承平时期事先准备并予以确认。反之，若于灾难发生后，才由主政者就其财政能力与人力资源审慎评估时，则应避免因压力而任意调整，甚而影响灾后政府公信力之弊端。

再者，安置政策之内容须从运用哪些方法来达成安置之目的与满足安置对象之需求之角度来思考之。虽然「兴建组合屋」是九二一地震灾后安置经验中困难度最高、最为费心亦产生不少缺点（注 18、19），惟累积近年来亚洲地区之大型灾难安置经验，透过「兴建组合屋」安置灾民，显然成为必须考虑之一安置内容。除不适宜「兴建组合屋」之地区或不愿意接受被安置进住组合屋者，才辅以「补助房屋租金」或补助其自行筹建符合安全要求之临时住所等作为替代性安置政策。针对「七折出售国民住宅」政策，由于存在着不公平之虞、受惠者有地域限制等缺失，修正其单独存在执行，建议依可行性并入并视为「补助房屋租金」之选项。因此，尔后大型灾难之安置政策拟以「兴建组合屋」与「补助房屋租金」互为选项，都会地区或市场余屋丰沛之地区考虑以「补助房屋租金」为主，「兴建组合屋」为辅，乡村或偏远地区或市场余屋不足之地区则以「兴建组合屋」为主，「补助房屋租金」为辅。

最后，建议在「组合屋暂住期限与房屋租金补助期程」、「组合屋安置单位（单身者 6 坪、2~3 人者 9 坪、4~5 人者 12 坪、6 人以上者 15 坪）总成本与房屋租金补助单位（分成单身、2~3 人、4~5 人、6 人以上等 4 级）补助总额」一致之公平基础上，订定安置政策之实施办法，避免安置政策间之排挤而造成资源浪费，或因彼此之相互观望而衍生民怨。以暂住期限 3 年为例，若补助总额上限为 A，选择「补助房屋租金」者分三年按 3: 2: 1 比例分配补助总额。若暂住期限为 4 年，则按 4: 3: 2: 1 比例分配补助总额。

## 注释

1. 监察愿网页，〈行宪监察院实录第八篇：第三章监察院职权之行使：第三节 纠正〉。  
<<http://www.cy.gov.tw/record/3-3.html>>（6 May 2009）。
2. 灾害对策制度研究会，《新日本の灾害对策》（日本：株式会社 ぎょうせい，2002 年），页 94-95。
3. 内政部营建署，《九二一震灾营建组灾后重建工作相关措施汇编》（台北市：内政部营建

- 署, 88 年), 页 61-69。
4. 行政院九二一震灾灾后重建推动委员会, 《九二一震灾重建经验(上)》(南投: 国史馆台湾文献馆, 95 年), 页 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. 内政部, 《九二一震灾住宅重建进度总结报告》(台北市: 内政部, 95 年), 页参-9-1-6。
  7. 黄恩龄, 《刘兆玄: 盖临时屋不能有「比赛」心理》(台北市: 中国时报, 88 年 10 月 02 日)
  8. 行政院, 《九二一震灾重建暂行条例(院总第 1711 号政府提案第 6866 号)》(台北市: 立法院第 4 届第 2 会期第 11 次会议议案关系文书, 民 88 年), 页 45~73。
  9. 黄恩龄, 《组合屋分配 出现供需失调》(台北市: 中国时报, 88 年 10 月 22 日)。
  10. 纪文礼, 《组合屋清查作业严 灾民不平》(台北市: 联合报, 91 年 2 月 20 日)。
  11. 陈信仁, 《组合屋小区主委炮轰政府》(台北市: 自由时报, 91 年 3 月 24 日)
  12. 张南咏, 《投市下逐客令 大爱一村 31 震灾户叫屈》(台北市: 中国时报, 91 年 3 月 25 日)
  13. 杨克华、唐苍赐, 《灾盟: 强行驱赶灾民 太不人道》(台北市: 联合报, 91 年 6 月 20 日)。
  14. 庄芳铭, 《断水断电 组合屋居民怒吼》(台北市: 联合报, 91 年 6 月 27 日), 17 版。
  15. 杨秋苹, 《不符资格者年底搬离组合屋 震灾住户陈情 与重建会达成协议》(台北市: 中国时报, 91 年 6 月 29 日)
  16. 林新辉、袁世佩、张荣仁, 《捍卫居住权 921 灾民高喊: 乎咱活落去》(台北市: 联合报, 91 年 10 月 10 日)。
  17. 行政院九二一震灾灾后重建推动委员会, 《921 地震住宅重建回顾》(南投: 行政院九二一震灾灾后重建推动委员会, 95 年), 页 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.



## 附录一 安置政策实施办法之订定依据

在明确安置政策之目的与安置政策之内容后，即可进行实施办法之规划；其中，有待厘清之事项包括安置（补助）对象、安置（补助）单位、组合屋配住标准与期程、房屋租金补助款发放方式、房屋租金补助总额与单位补助额度上限之订定、补助标准等之确认。为了让安置政策决策过程有一定脉络可以依循与检验，本文试着以问答方式，汇整列出 921 大地震灾后安置政策实施办法推出前已确认或未确认之事项，供政策订定者评估圈选厘清：

### 1. 安置（补助）对象之确认：

- (1) 仅限于自有住宅<sup>1</sup>全、半倒者？ 是 否
- ▶以登记户籍且确实居住为必要条件？ 是 否
  - ▶以登记户籍或确实居住为必要条件？ 是 否
  - ▶限定以登记户籍为必要条件？ 是 否
  - ▶限定以确实居住为必要条件？ 是 否
  - ▶排除户内或确实居住人口有自有住宅者？ 是 否
  - ▶▶考虑该住宅与全、半倒住宅之地缘关系？ 是 否
- (2) 扩及全、半倒住宅之承租户<sup>2</sup>？ 是 否
- ▶限定于特定社经条件者？ 是 否
  - ▶以登记户籍且确实居住为必要条件？ 是 否
  - ▶以登记户籍或确实居住为必要条件？ 是 否
  - ▶限定以登记户籍为必要条件？ 是 否
  - ▶限定以确实居住为必要条件？ 是 否
  - ▶排除户内或确实居住人口有自有住宅者？ 是 否
  - ▶▶考虑该住宅与全、半倒住宅之地缘关系？ 是 否
- (3) 扩及经社政主管机关调查评估属紧急个案或确有居住需要者？ 是 否
- (4) 配合组合屋配住与房屋租金补助标准将安置（补助）对象依限制条件不同予以分级或分类<sup>3</sup>？ 是 否

<sup>1</sup> 能提出房屋所有权状或其它证明文件者。

<sup>2</sup> 限于与房屋所有权人签订有租赁契约者。

<sup>3</sup> 安置（补助）对象限制条件分级（分类）考虑之项目包括：全倒或半倒、时间、是否限定记户籍或确实居住等。例如：当以自有住宅全半倒者为安置（补助）对象时，第一年或前半年可以分级如下：（1）自有住



## 2. 安置（补助）单位之确认：

### (1) 兴建组合屋：

- ▶以门牌号码（住宅单元）为安置单位？ 是 否
- ▶以门牌号码内登记户籍且确实居住之「户」为安置单位？ 是 否
- ▶以门牌号码内登记户籍或确实居住之「户」为安置单位？ 是 否
- ▶限定以门牌号码内登记户籍之「户」为安置单位？ 是 否
- ▶限定以门牌号码内确实居住之「户」为安置单位？ 是 否

### (2) 补助房屋租金：

- ▶以门牌号码（住宅单元）为补助单位？ 是 否
- ▶以门牌号码内登记户籍且确实居住之「户」为补助单位？ 是 否
- ▶以门牌号码内登记户籍或确实居住之「户」为补助单位？ 是 否
- ▶限定以门牌号码内登记户籍之「户」为补助单位？ 是 否
- ▶限定以门牌号码内确实居住之「户」为补助单位？ 是 否
- ▶以门牌号码内登记户籍且确实居住之「人」为补助单位？ 是 否
- ▶以门牌号码内登记户籍或确实居住之「人」为补助单位？ 是 否
- ▶限定以门牌号码内登记户籍之「人」为补助单位？ 是 否
- ▶限定以门牌号码内确实居住之「人」为补助单位？ 是 否

## 3. 组合屋配住标准与期程之确认：

### (1) 配住标准之订定：

- ▶不论安置单位内人口数均分配相同规格之组合屋？ 是 否
- ▶依安置单位内人口数分配不同规格之组合屋<sup>4</sup>？ 是 否
  - ▶▶以安置单位内登记户籍且确实居住之「人」为准？ 是 否
  - ▶▶以安置单位内登记户籍或确实居住之「人」为准？ 是 否
  - ▶▶限定以安置单位内登记户籍之「人」为准？ 是 否
  - ▶▶限定以安置单位内确实居住之「人」为准？ 是 否

### (2) 暂住期程？ 1年 2年 3年 4年 5年

宅全半倒者+登记户籍+确实居住+排除户内或确实居住人口有自有住宅者、(2) 自有住宅全半倒者+（登记户籍或确实居住）+排除户内或确实居住人口有自有住宅者、(3) 自有住宅全半倒者+（登记户籍或确实居住）、(4) 自有住宅全半倒者。然一定时间之后，则应考虑对全、半倒分开分级，且将半倒者列于全倒者之后。

<sup>4</sup> 建议参考附录表一，每一安置单位依户内人口数配住不同规格之组合屋：单身者 6 坪、2~3 人者 9 坪、4~5 人者 12 坪、6 人以上者 15 坪。

(3) 因安置对象限制条件（分类或分级）不同而有差别？ 是 否

▶差别内容？ 暂住期程 使用费用 其它

(4) 暂住期程前迁离者，提供搬迁补助？ 是 否

▶搬迁补助款依期程余年多少而异？ 是 否

#### 4. 房屋租金补助款发放方式之确认：

(1) 一次全数发放？ 是 否

▶以完成重建或重购或修缮为必要条件？ 是 否

(2) 期程内每年分次发放至届期或完成重建或重购或修缮？ 是 否

▶期程内每年分次？ 1次 2次

▶发放期程？ 1年 2年 3年 4年 5年

▶届期前已完成重建或重购或修缮，领取补助款余额？ 是 否

#### 5. 房屋租金补助总额上限之订定：

(1) 以当地市场行情订定？ 是 否

▶有地域差异考虑？ 是 否

(2) 以兴建组合屋成本为准<sup>5</sup>？ 是 否

(3) 不论补助单位内人口数多少订定相同之补助总额上限？ 是 否

(4) 依补助单位内人口数订定不同之补助总额上限？ 是 否

▶以补助单位内登记户籍且确实居住之「人」为准？ 是 否

▶以补助单位内登记户籍或确实居住之「人」为准？ 是 否

▶限定以补助单位内登记户籍之「人」为准？ 是 否

▶限定以补助单位内确实居住之「人」为准？ 是 否

#### 6. 房屋租金单位补助额度上限之订定：

(1) 以当地市场行情订定？ 是 否

▶有地域差异考虑？ 是 否

(2) 按补助总额上限 ÷ 发放期程（年） ÷ 每年分次（次）？ 是 否

(3) 按补助总额上限、发放期程（年），采分年分次采取递减制<sup>6</sup>？ 是 否

<sup>5</sup> 以每一安置单位（单身者 6 坪、2~3 人者 9 坪、4~5 人者 12 坪、6 人以上者 15 坪）「兴建组合屋」之土地、建筑、管理、维护与拆除总成本，对照作为每一补助单位（分成单身、2~3 人、4~5 人、6 人以上等 4 级）房屋租金补助总额之依据。

<sup>6</sup> 以补助期程 3 年为例，若补助总额上限为 A，则选择「补助房屋租金」之安置对象于第一年可领取 A/2、第二年领取 A/3、第三年领取 A/6，即按 3：2：1 方式分配补助总额。若补助期程为 4 年，则按 4：3：2：1 方式分配补助总额。

## 7. 房屋租金补助标准之确认:

(1) 以租赁约为要件? 是 否▶按实际租金补助, 但不超过单位补助额度上限发放? 是 否(2) 按补助总额上限或单位补助额度上限发放? 是 否(3) 因补助对象限制条件(分类或分级)不同而有差别? 是 否▶差别内容? 百分比 其它

附录表一 日本新潟中越地震后对组合屋之规格与配置建议

| 项 | 目 | 说   | 明 |
|---|---|---|---|
| 规 | 格 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◎单身使用: 6 坪。</li> <li>◎2~3 人使用: 9 坪。</li> <li>◎4~5 人使用: 12 坪。</li> <li>◎6 人以上之大家庭可以前三种规格组合使用。</li> <li>※组合屋之设计注意纵深长度之一致性, 以便组合使用。</li> </ul>  |   |
| 配 | 置 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◎组合屋小区选址尽可能靠近受灾户习惯之地区。</li> <li>◎规模较大之组合屋小区配置应考虑受灾户之地区别。</li> <li>◎组合屋小区内进住之住户年龄层应以多样性、混合居住原则, 以能相互协助, 防止出现孤独死。</li> <li>◎组合屋住栋配置坐南朝北或坐北朝南为原则, 玄关与玄关相对(便于相互看顾)。</li> <li>◎无障碍与健康空间之营造。</li> <li>◎50 户以上之组合屋小区设置集会场所(约 32 坪)。</li> <li>◎50 户以下、10 户以上之组合屋小区设置具志工交流、心理关怀等机能之谈话室。</li> <li>◎附有日间家庭护理机能之集会场(100 坪)。</li> <li>◎硬件设施有其局限, 软件之充实更为重要(如福利、保健、医疗与各类志工等)。</li> </ul> |   |

资料来源: 财团法人新潟县中越大震灾复兴基金

## 附录二 九二一震灾重建暂行条例第二十三条修订沿革

| 2000年2月3日   | 2000年11月29日  | 2003年2月7日   |
|---|--|---|
| <p>第二十三条 各级政府及公益社团于紧急命令期间提供灾区居民之临时住宅，其居住期间，以三年为限。但必要时，经县（市）政府同意后得延长之，延长期间以一年为限。</p> | <p>第二十三条 各级政府及公益社团于紧急命令期间提供灾区居民之临时住宅，其居住期间以三年为限。但必要时，经县（市）政府同意后得延长之，延长期间以一年为限。</p> <p>在前项期间内，未经临时住宅之住户大会之决议同意，不得强制施行拆除或迁移。</p> <p>前项住户大会之集会及决议方式，由行政院定之。</p> | <p>第二十三条 各级政府及公益社团于紧急命令期间提供灾区居民之临时住宅，其居住期间以四年为限。必要时，得经立法院决议延长之。</p> <p>前项临时住宅，经灾区县（市）政府申请，并经行政院九二一震灾灾后重建推动委员会同意后，得转为各种灾变之紧急救难中心或弱势族群之安置屋。</p> <p>在第一项期间内，居住于临时住宅之灾区居民未能完成住宅重建、重购或另有安置者，不得强制施行拆除其临时住宅或迁移。</p> <p>第一项临时住宅之用地向民间租用者，其租金依当地状况协议之。但每年以不得超过该用地当期公告土地现值总价额百分之十为限。</p> <p>第一项及第二项临时住宅之分配及管理辦法，由内政部定之。</p> <p>政府得视需要，提供住宅以出租、先租后售或救济性住宅方式安置受灾户。</p> <p>前项提供住宅安置受灾户</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>之办法，由内政部定之。</p> <p>临时住宅拆迁办法必须包含完整拆迁计划、资源回收及废物弃置之规定，并优先作为慈善基金团体作为国内及国际捐助之用，其办法，由行政院九二一震灾灾后重建推动委员会定之。</p> |
|--|--|--|

