

臺灣 921 大地震災後新社區開發政策

PART II 磨合與整合

謝志誠

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

二、磨合與整合

2.1 磨合階段

依據「九二一震災重建暫行條例」第五條規定，九二一重建會為行政院為推動災後重建工作所設置之任務編組單位，負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督；又依據「行政院九二一震災災後重建推動委員會暫行組織規程」第二條規定，九二一重建會掌理災後重建工作整體計畫之統籌規劃與審議，各項重建工作之協調、推動、督導及相關機關之協調事宜。

由相關條文來看，九二一重建會確為新社區開發相關事項之整合單位，職掌新社區開發之政策決定、相關實施方案之規劃審核、相關單位之業務分工及執行結果之追蹤考核。至於新社區開發相關計畫之預算編列與實際執行，依據 2000 年 8 月 10 日行政院台（八九）實授一字第 11061 號函之說明，仍應由各機關及地方政府依職權辦理。

然而，從新社區開發政策啟動初期（2000 年 6 月~2001 年 4 月）中央各機關與地方政府之互動來看，相關事項之整合、協調與執行仍處於摸索階段。期間雖已陸續開展新社區開發相關作業規範之訂定、新社區開發區位之勘選與開發主體之協調等，卻也出現營建部門對於九二一重建會所勘選之優先開發新社區區位提出質疑，甚至對於以新社區開發方案解決災民居住問題之政策優先次序表達疑議。

2.1.1 九二一重建會之五個優先辦理新社區開發案遭到質疑

九二一重建會一方面透過「九二一震災災區重建新社區開發有關事宜會議¹」之召開，研擬新社區開發相關規範，另一方面則投入新社區開發區位之勘選作業，並於 2001 年 2 月 27 日召開「續商有關本年度（九十年度）擬優先辦理之新社區開發事宜」

¹ 「九二一震災災區重建新社區開發有關事宜會議」自 2000 年 10 月 21 日至 2001 年 6 月 8 日共召開十五次會議。

會議，決議將「埔里鎮蜈蚣里遷村暨鄰近地區整體規劃新社區（更名為北梅新社區）」、「南投市大埤新社區（更名為內轆新社區）」、「霧峰鄉新社區」、「竹山鎮玉山新城新社區」與「太平市頭汴里新社區（更名為德隆新社區）」列為 2001 年優先辦理開發之新社區，預計興建戶數為 2,160 戶。其中，「埔里鎮蜈蚣里遷村暨鄰近地區整體規劃新社區（更名為北梅新社區）」、「南投市大埤新社區（更名為內轆新社區）」與「霧峰鄉新社區」等三案由內政部營建署擔任開發主體，「竹山鎮玉山新城新社區」與「太平市頭汴里新社區（更名為德隆新社區）」等二案分別由南投縣政府與臺中縣政府擔任開發主體。該次會議亦決議請內政部營建署、南投縣政府與臺中縣政府依「重建區新社區開發行政作業規範及流程」²，於 2001 年底完成工程發包作業、2002 年底完成開發。

2001 年 3 月 19 日，營建署先行就五個新社區開發案辦理現地勘查，再於 2001 年 4 月初，進一步彙整五個擬優先辦理開發之新社區基地位置、範圍及現況、土地權屬、地籍資料、公共設施、敷地計畫、可用地面積、建築物配置、水利相關資料、開發主體及開發方式等資料，並提出評估報告：

1. 竹山鎮玉山新城新社區：地勢低窪，每逢暴雨造成積水，區域排水整治短期內亦難解決，尚不適宜立即作為新社區開發之用。
2. 南投市內轆新社區：
 - (1) 附近公共設施完備，區位尚稱適宜，惟因距已發展區高差約二公尺，需大量填土，經費仍需進一步估算。
 - (2) 南投縣政府表示居民意願為「以地易地」方式為多，且縣政府對於內轆新社區之開發係希望「先辦理區段徵收，以取得土地，日後再視需要處理土地（或是以地易地、或是標售土地、或是有需求時再建屋出售）」，目前縣政府正進行受災戶意願調查，以便釐清開發方式，故本社區開發方式尚待縣府釐清。
3. 埔里鎮北梅新社區：
 - (1) 區位尚稱適宜，惟道路拓寬路段較長，土地取得及地上物補償等所需經費均待進一步估算。
 - (2) 原擬併毗鄰其他土地共 10 公頃一併開發，並指定營建署開發，因南投縣政府仍主張維持 3.43 公頃，且有擔任開發主體之意願，故北梅新社區之開發面積及方式均待確定。
4. 霧峰鄉新社區：地勢較低且鄰近乾溪，除需填土墊高整地外，並需配合整治乾溪後始可建築住宅，尚不適宜作為新社區開發之用。
5. 太平市德隆新社區：

² 「重建區新社區開發行政作業規範及流程」由內政部營建署新市鎮建設組負責研擬，交由九二一重建會召開之「研商九二一震災災區重建新社區開發有關事宜」會議討論。「重建區新社區開發行政作業規範及流程」最後分散呈現在新社區開發作業之相關法令，如「九二一震災災後重建新社區開發作業程序」、「九二一震災重建新社區開發地區勘選作業程序」等。

- (1) 位於已發展地區，公共設施完備，區位良好，惟因毗鄰工業區，是否有嚴重影響住宅生活品質之虞，請臺中縣政府查證。
- (2) 聯外道路若拓寬，將涉及用地取得及地上物補償等，亦待查證。

2001 年 4 月 16 日首次召開之專案小組會議中，營建署即以臨時提案方式，將「九二一重建會選定之 2001 年度擬優先辦理之五處新社區開發案之可行性評估及政府直接興建國民住宅社區擬列入新社區辦理案」提請專案小組討論，並作成下列決議：

住宅重建應記取日本阪神大地震大量新建住宅造成空屋量增加之經驗，儘量運用現有空餘屋，透過協調機制，爭取其所有權人以特別優惠價格，提供急需房屋之受災戶優先選購，如此既可解決受災戶居住問題，亦可調和重建區之住宅供需；並可考慮先向臨時安置於組合屋社區之住戶宣導推動。如有不足之處，再考量地緣、受災戶生計等問題開發新社區，基於上述考量因素，則每個新社區開發規模不需過大。開發前並應考量受災戶確有需求，始予以推動重建，以免建設完成後，又產生滯銷空屋。以上原則，併請行政院九二一震災災後重建推動委員會供作評估選定優先辦理新社區開發案之參考。

雖然專案小組會議之決議未直接質疑五處新社區開發案之可行性，但稍早之現勘與評估報告，已經指出五處新社區開發案之可能問題。經後續之再評估與多次討論後，最後按原址辦理開發者僅有埔里鎮北梅新社區與太平市德隆新社區。如表 2-1。

表 2-1 2001 年度優先辦理之五處新社區開發案後續演變

新 社 區 名 稱	後 續 演 變
竹山鎮玉山新城新社區	原勘選基地有淹水之虞，經南投縣政府重新勘選區位至竹山鎮下坑段柯子坑小段台糖公司所有之鄉村區乙種建築用地，面積約 1.6 公頃，開發為柯子坑新社區。
霧峰鄉新社區	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2001 年 5 月 2 日九二一重建會召開「九二一重建新社區開發相關事宜第十三次會議」，決議請經濟部水資源局查明施作堤防及應配合填土所需經費。 2. 2001 年 5 月 3 日專案小組第二次會議：新社區開發應考量生活便利性，在需求面，宜確定有需求才開發，可考量採預約購買方式辦理，並研究對爽約者取銷優惠貸款權利之可行性，以掌握實際需求。在供給面，對投入成本過高者（如填土經費高達四億元之個案），應審慎評估其開發之可行性；至於開發區位之選擇，應以現有都市計畫區或非都市土地內立即可供住宅使用之用地且毗鄰人口聚居及生活機能方便地區為宜。 3. 2001 年 5 月 31 日專案小組第四次會議：請營建署會同經濟部水利處及臺中縣政府於會後二週內赴現地勘查，如評估開發可行，則由

	<p>營建署擔任開發主體，若不適開發，則由臺中縣府依據災民意願研議替代方案辦理。另申請安置戶除新社區開發外，其他不同之訴求，亦請臺中縣政府協同霧峰鄉公所予以歸納，就「九二一震災重建暫行條例」規定之各種方式研擬初步建議，送營建署憑辦。</p> <p>4. 2001 年 6 月 1 日臺中縣政府表示，新社區開發並非重建唯一方式，為使重建戶能儘速解決居所問題，請臺中縣九二一重建推動委員會秘書處研提其他替選方案，以解決原地無法重建者或不適宜原地重建者之問題。</p> <p>5. 2001 年 6 月 12 日營建署邀集九二一重建會、經濟部水利處、臺中縣政府、霧峰鄉公所及該署各單位召開「臺中縣霧峰新社區是否有淹水之虞及水利整治等事宜」會議，並於霧峰新社區進行現場會勘，因有關乾溪整治之權責係屬臺中縣政府，故決議請臺中縣政府就乾溪各頻率（年）洪峰流量研擬乾溪整治之方案，並推估經費，於十日內送營建署。</p> <p>6. 2001 年 7 月 12 日專案小組第七次會議：霧峰鄉新社區與其他地方建議之新社區開發案併入適宜新社區開發土地清查評估作業通案評比，擬辦理事項中有關乾溪整治評估部分可繼續辦理，其結果可作為評比之參考。</p> <p>7. 2001 年 8 月 21 日專案小組第十二次會議：霧峰鄉新社區考量安全因素，有關乾溪整治部分按擬辦意見辦理；至於是否開發為新社區，應一併列入評比後決定。</p> <p>8. 2001 年 11 月 14 日專案小組第二十一會議：霧峰鄉新社區基地係屬非都市土地之特定農業區農牧用地，需配合乾溪整治辦理開發，且依據國立中興大學土木工程學系「九二一大地震霧峰地區土壤液化潛能評估」研究報告（行政院國家科學委員會委託，2000 年 6 月 30 日出版），霧峰鄉新社區基地係位於顯性液化地區，地質條件實屬不佳。因霧峰鄉可立即建築使用之土地較為缺乏，霧峰鄉新社區開發案土地評比暫列為霧峰鄉非都市土地第二順位。</p> <p>9. 2001 年 11 月 19 日專案小組第二十二次會議：有關乾溪整治計畫攸關民眾生命財產安全，不論本地區是否開發新社區，應按既定整治計畫進行。霧峰鄉新社區開發案土地評比暫列為霧峰鄉非都市土地第二順位，是否開發新社區，請台中縣政府邀集相關單位開會研擬具體意見後再議。</p> <p>10. 2002 年 2 月 18 日起因霧峰鄉新社區案已經臺中縣政府決定不開發，故解除列管。</p>
埔里鎮北梅新社區	原整體規劃範圍約 10 公頃，採分期開發原則辦理，第一期開發面積 3.4 公頃，由南投縣政府擔任開發主體。
南投市內轆新社區	列入新社區開發土地評比，惟最終評估結果顯示：（1）南投市內轆（

區	原大埤) 新社區需辦理都市計畫變更後再行辦理區段徵收，費時較久；(2) 依照「九二一集集大地震南投市液化初步報告」顯示，土地部分位於液化區內。
太平市德隆新社區	列入新社區開發土地評比。

2.1.2 專案小組之替代方案曲高和寡

專案小組除在第一次會議提醒，住宅重建應記取日本阪神大地震大量新建住宅造成空屋量增加之經驗，建議儘量運用現有空餘屋，透過協調機制，爭取其所有權人以特別優惠價格，提供急需房屋之受災戶優先選購外，並進一步在 2001 年 5 月 3 日召開之第二次會議，討論「九二一震災重建開發新社區案件申請、審議程序及經費申請撥付等事宜案」時決議：

有關協助受災戶解決居住問題之作法，第一優先應整合中部重建區空餘屋資訊及受災戶需求，可嘗試以集體議價方式壓低售價，協助受災戶購置住宅；其次為考量地緣、區位需求，於現有都市計畫範圍內可發展用地興建住宅；如上開作法尚無法解決受災戶居住問題，最後再依據實際需求，開發非都市土地興建住宅。

顯然，專案小組認為新社區開發政策之優先次序，應在媒合市場空餘屋之後。

依據 5 月 3 日專案小組第二次會議資料顯示，營建署已於 4 月 27 日針對如何整合中部重建區空餘屋資訊，邀請中華民國建築投資公會全國聯合會、臺灣省建築投資公會聯合會、臺中縣、臺中市、南投縣建築投資公會及中華民國不動產仲介經紀公會全國聯合會等公會，召開「研商整合重建區現有空餘屋與九二一地震受災戶居住需求機制相關事宜」會議。

在專案小組會議之後，九二一重建會也於 5 月 14 日召開「研商如何鼓勵並輔導九二一地震受災民眾購置市場現存餘屋」會議，決議請內政部儘速邀集相關單位組成專案小組，積極推動各項媒合作業。

依據 4 月 27 日與 5 月 14 日兩次會議結論，營建署一方面函請獲頒建築投資業識別標誌之 101 家建築投資業者，提供相關資訊，另一方面於 5 月 21 日邀集建築投資公會及不動產仲介業公會等相關單位，研商籌辦「售屋博覽會」事宜，決議博覽會之籌辦採由建築投資公會主辦，政府予以經費補助之方式推動。「售屋博覽會」之舉辦地點初步選定臺中市及南投縣（中興新村）等二個地區，臺中市部分由臺中市建築投資公會主辦，南投縣部分則由臺灣省建築投資公會協助南投縣建築投資公會辦理。

籌辦售屋博覽會之議，後因主辦公會反應，所屬會員參展意願不高，加上並無相關之經費可資補助，為避免博覽會流於形式及過於粗糙，決定暫緩。

在籌辦售屋博覽會之外，5 月 31 日專案小組第四次會議再決議利用社會資源，如崔媽媽服務中心等公益性網站，傳達空餘屋資訊，並請營建署連繫相關公益網站，協調於網站上開闢專區提供重建區房屋租售資訊。

圖 2-1 為最終建置在營建署網站之「九二一震災重建築巢專案網頁」畫面。以電腦網路資訊媒合方式，鏈結提供法拍屋、新成屋、國民住宅及一般民間租售房屋等「住宅供給」及重建相關服務資訊之網站，讓受災戶得以上網獲取購（租）屋及重建相關資訊。其鏈結之資訊，法拍屋部份係以臺中、南投地方法院及台灣銀行等二十七家金融機構所提供之資訊為主，約可查得 6,000 筆法拍屋及銀行自行承受之住宅資料；出售住宅部分，係以建設公司及網路中提供住宅出售資訊之網站為鏈結對象，約可查詢中部地區 7,500 筆以上之出售住宅資訊；另出租住宅部分，係鏈結至提供住宅出租資訊之網站為主，中部地區約可查得 5,000 筆以上之出租住宅資訊；至國民住宅資訊部分，則以營建署彙辦各縣市待售國民住宅之資訊為主，計提供 5,127 戶待售資訊。

由於沒有資料顯示透過「九二一震災重建築巢專案網頁」鏈結之資訊，媒合成功之交易數量，因此無從評估該網頁之效益。然而專案小組所倡議之「整合中部重建區空餘屋資訊及受災戶需求」曲高和寡，得不到建築投資公會及會員之回應，顯然是因為期待之「經費補助」與「優惠措施」落空所致。

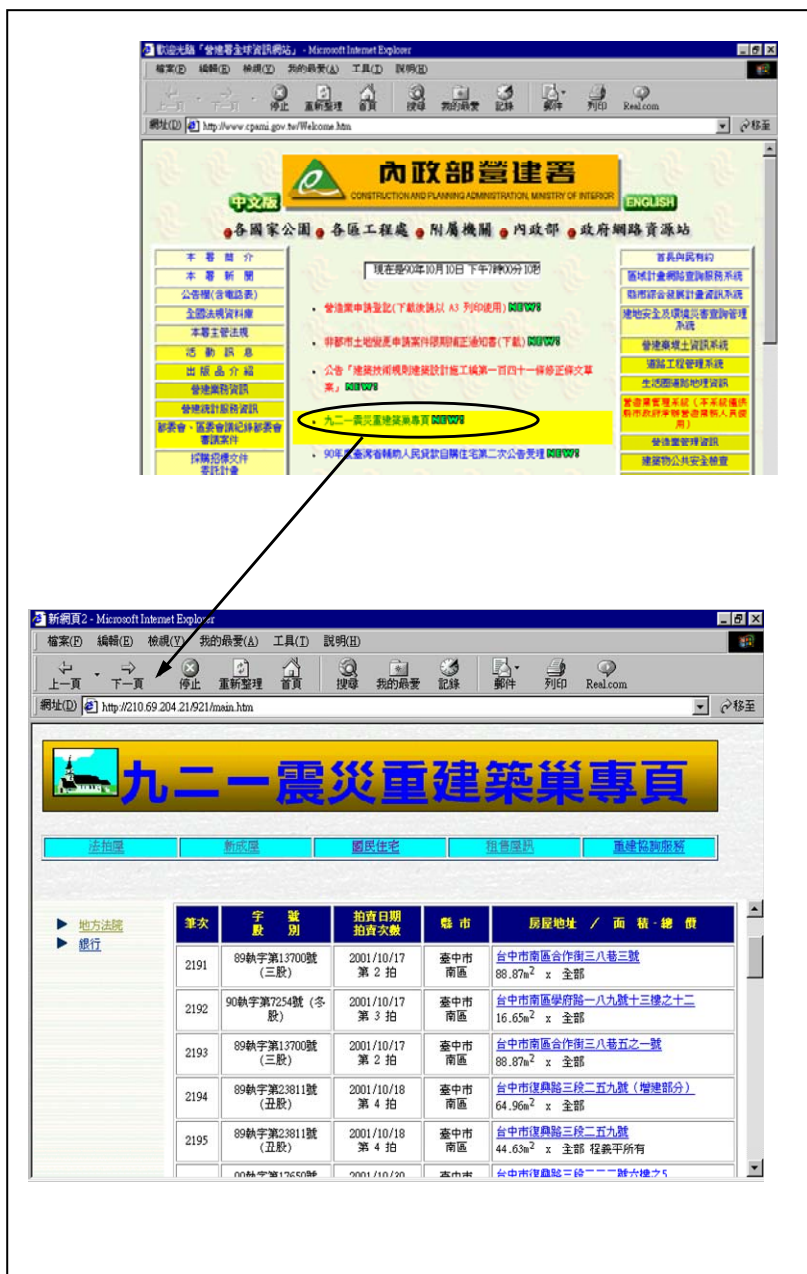


圖 2-1 營建署建置之「九二一震災重建建築專案網頁」

2.2 整合、協調與推動機制之建立

2001 年 3 月起，在「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」定稿、提報九二一重建會委員會議核定之餘，並為配合五個擬優先辦理之新社區開發案，九二一重建會一方面請營建署成立「新社區開發專案小組」，協調、聯繫與推動新社區開發之各項工作，另一方面則請內政部成立「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組」，執行「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」重建相關事宜。

因此從 2001 年 4 月起，有關新社區開發相關事項之整合、協調與推動，除了九二一重建會及個別開發案之「開發主體」外，也陸續加入「營建署新社區開發專案小組」

、「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組」、「九二一震災新社區開發進度控管專案小組」。

至於九二一重建會、「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組」、「新社區開發專案小組」與「開發主體」間之關係為何？以新社區開發之區位選定為例，依據九二一重建會於 2001 年 6 月 8 日召開之「研商九二一震災災區重建新社區開發有關事宜」第十五次會議決議，應由「開發主體」針對區位選擇條件予以評估後，提「內政部營建署新社區開發專案小組」先行審核，如確定適合開發新社區，應儘速擬定細部執行計畫提報內政部「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組」確定後，再提報九二一重建會備查。但實際運作時卻不免有「先有開發區位，再找開發主體」之情形，也因為地方政府普遍迴避「開發主體」之責任，執行過程「中央熱地方冷」之現象自然就不足為奇。

2.2.1 營建署新社區開發專案小組

依據 2001 年 2 月 27 日召開之「續商有關本年度（九十年度）擬優先辦理之新社區開發事宜」決議，由營建署成立新社區開發專案小組，協調、聯繫與推動新社區開發各項工作。新社區開發專案小組由營建署鄭百謨副主任擔任召集人，於 2001 年 5 月 2 日召開第一次會議，決議專案小組會議討論之議案有爭議時，應提報「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組」會議裁示。

營建署新社區開發專案小組自 2001 年 5 月 2 日至 5 月 28 日，共召開三次會議。

2.2.2 九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組

為推動「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」，落實重建區住宅與社區重建工作，九二一重建會於 2001 年 3 月 19 日研商「九二一地震重建區住宅政策與實施方案（草案）」時，請內政部成立「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組」（簡稱「專案小組」），執行「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」重建相關事宜。由於九二一重建會並未對專案小組之任務有詳細之指示，故專案小組於 2001 年 4 月 16 日召開第一次專案小組會議時，即對專案小組之任務與定位加以討論，並獲致「本專案小組偏重在住宅及社區重建業務執行面之協調與解決問題，專案小組會議可視為住宅及社區重建業務工作會報，除掌握全盤住宅及社區重建業務推動情況外，如有遭遇困難屬跨部會性質、主辦部會需其他部會協助或主辦部會無法自行解決者，均可提專案小組會議研商解決。本專案小組決議事項以內政部部函分行各相關機關（構）辦理；無法解決事項，則陳報行政院或提行政院九二一震災災後重建推動委員會作政策性決定。」之決議。

依據「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組設置要點」，專案小組由內政部指派次長擔任召集人，副召集人由內政部營建署署長兼任，組成委員由行政院九二一震災災後重建推動委員會、行政院經濟建設委員會、行政院主計處、行政院公共工程委員會、行政院農業委員會、行政院農業委員會水土保持局、行政院原住民族委員會、財政部金融局、中央銀行業務局、內政部、內政部土地測量局、內政部建築研究所、內政部營建署、臺北市府、臺北縣政府、苗栗縣政府、臺中縣政府、臺中市政府、南投縣政府、彰化縣政府、雲林縣政府、嘉義縣政府、嘉義市政府、財團法人中小企業信用保證基金、中華民國銀行商業同業公會全國聯合會、等中央部會、重建區各縣市政府與重建相關機構指派高級主管兼任。其任務包括：

1. 「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」中各項住宅與社區重建業務之協調與推動。
2. 各機關執行「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」遭遇困難，屬於跨機關性質、主辦機關需其他機關協助或主辦機關無法自行解決者之協調與研議。
3. 其他有關住宅與社區重建業務之協調與研議。

專案小組專案小組於 2001 年 4 月 16 日召開第一次會議，至 2006 年 1 月 16 日完成階段性任務，共召開 162 次委員會議。

2.2.3 九二一震災新社區開發進度控管專案小組

2002 年 11 月 18 日九二一重建會鑑於部分新社區開發案即將完工，為配合新社區開發進度預定表所擬時程，於完工後可立即辦理驗收、請領使用執照、接水接電、核定售價及核配進住，縮短配住作業時程，向 2002 年 11 月 18 日召開之專案小組第七十三次會議提案，請內政部儘速協調縣（市）政府研擬新社區住宅配住之前置作業程序、流程及業務分工。經討論後決議請營建署邀集行政院九二一震災重建推動委員會、縣政府、承包廠商及營建署內相關單位組成「九二一震災新社區開發進度控管專案小組」，每兩週開會一次，以加強新社區開發進度之控管。

「九二一震災新社區開發進度控管專案小組」於 2002 年 12 月 2 日召開第一次會議，至 2003 年 11 月 10 日止共召開 16 次會議（2002 年 12 月 2 日、2002 年 12 月 25 日、2003 年 2 月 19 日、2003 年 3 月 18 日、2003 年 3 月 27 日、2003 年 4 月 15 日、2003 年 4 月 24 日、2003 年 5 月 5 日、2003 年 6 月 9 日、2003 年 6 月 26 日、2003 年 7 月 17 日、2003 年 8 月 18 日、2003 年 9 月 9 日、2003 年 9 月 29 日、2003 年 10 月 20 日、2003 年 11 月 10 日）。