

臺灣 921 大地震災後興建老人住宅（公寓）之議始末

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

阪神大地震後，日本政府規劃興建安置災後獨居老人共同集居、獨居老人與身心障礙者混合集居之公營復興住宅，如神戶市敦睦住宅、兵庫縣尼崎高齡者自立互助住宅等。

臺灣與日本一樣面臨著人口老化之問題，老人福利議題普遍受到重視。921 大地震後，老人原有之社會支持網絡受到衝擊，關懷災區老人與中低收入老人自然成為生活重建之重點工作，各界推動之照顧與服務計畫除機構收容、居家服務、社區照顧服務、重病看護費補助、老人生活津貼、定期訪視等外，也參考日本之經驗，準備從社區型老人照顧模式切入，結合空間規劃及社會福利部門，興建互助型之老人住宅。

在規劃興建老人住宅之主張中，以南投縣埔里地區為最，其中一部分因素在於南投縣 65 歲以上人口佔縣內人口比例遠高於全國，另外一個因素當然與解決埔里鎮菩提長春村（組合屋）拆遷後之安置問題有關；至於興建老人住宅之區位自然就落在已經評選列為優先開發新社區之埔里鎮南光段臺糖公司所有土地。

透過老人住宅之興建，解決重建區獨居老人之居住問題，並將重建區之老人社區照顧模式與經驗作有效傳承，都是推動災後興建老人住宅之理想與目標。可惜的是，理想與目標卻功虧一釂。

本報告之目的在於忠實呈現倡議興建老人住宅之始末，並不對責任歸屬提出太多主張，至於是否如報載所稱「高齡平價住宅南投縣府堅持不蓋」與「中央一廂情願地方有苦難言」（參考行政院九二一震災災後重建推動委員會 2003 年 10 月 23 日新聞快遞），則由有興趣深入研究者去驗證。

南光段區位在那？

南光段 42、43、45、50 等四筆地號，座落於埔里鎮外環道路之東南邊，鄰近埔里鎮中心，東側與南側之主要聯外道路為 15 公尺寬之和平東路，北側與西側各為 8 公尺寬之和五街與和六街，基地總面積為 0.7079 公頃，為台灣糖業股份有限公司所有。

921 大地震後，因執行新社區開發政策，該基地經評選列為「興建平價住宅安置重建區弱勢受災戶計畫」（2001 年 12 月 27 日行政院九二一震災災後重建推動委員會（

以下簡稱九二一重建會）第十三次委員會通過後實施）第一期開發之新社區區位，定名「南光新社區」，由南投縣政府於 2002 年 3 月 27 日提出土地徵收計畫，經內政部土地徵收審議委員會於 4 月 10 日審議通過，於 6 月 24 日徵收取得。

南光新社區以營建署為開發主體，依據 2003 年 1 月 6 日提報之「南投縣埔里鎮南光新社區第一期開發區綜合規劃書」，開發計畫將基地土地分為 A、B 兩塊，A 基地為第一期先行開發區，面積為 0.3035 公頃，採中低密度開發，以興建出租型、救濟型之平價住宅為原則，採簇族群式集合住宅（七層）設計，於基地沿街配置兩棟地上七層，地下一層建築物，共計 63 戶。開發案於 2003 年 2 月 27 日發包決標，4 月 4 日完成契約簽訂。B 基地則視需求之必要性再持續辦理開發興建（即為後來計畫興建老人住宅之基地）。

A 基地開發內容引發居民抗爭

A 基地開發興建平價住宅之議，引來當地居民質疑。居民認為該地區將因興建平價住宅安置弱勢受災戶，影響生活品質，導致附近交通紊亂、環境髒亂、治安敗壞等問題，要求改規劃為三層透天式一般住宅，甚至出現徹底反對興建住宅之聲音。於是在決標後簽約前承商進場整地時，由鄰近之枇杷里里長率領前往工地抗議，阻撓施工（3 月 11 日）。雖經南投縣政府於 3 月 17 日召開說明會，但居民反對聲浪仍高並揚言抗爭到底。

經考量新社區開發之進住期程與民眾之抗爭，由營建署擬定變更案，經 2003 年 4 月 14 日、4 月 28 日專案小組第九十三、九十五次會議討論後，原則同意埔里南光新社區 A 基地開發型態調整為三層透天式平價住宅，請南投縣政府於適當時機多與當地居民溝通，並請營建署循例擇期舉行說明會。

南光新社區 A 基地經修正規劃為三層透天式平價住宅 35 棟（105 個單元），可一層一戶或二層一戶或三層一戶，容納 35 至 105 戶，及透天式住宅一棟一戶（作為社區管理中心）。

修正後之南光新社區 A 基地開發案，由九二一重建會與營建署分別於 5 月 15 日與 5 月 29 日召開說明會後，於 6 月 11 日送件申請建照，6 月 11 日取得建照，8 月 12 日完成發包，8 月 22 日動工。

B 基地老人住宅之議

B 基地之用途？依據 2003 年 1 月 27 日召開之第八十三次「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（以下簡稱專案小組）」會議資料顯示，因九二一重

建會表示埔里地區尚有老人住宅之需求，由營建署企劃組研提「南投縣埔里鎮南光新社區興建老人住宅」討論案，並建議九二一重建會所提之老人住宅需求可於南光新社區興建，惟考量辦理時效，老人住宅之規劃興建似以 A 基地辦理變更設計為宜；B 基地是否開發，仍請南投縣政府表示意見。至於老人住宅之需求及規劃設計注意事項，則請九二一重建會生活重建處及內政部社會司提供意見。

中央主導規劃

經討論後，專案小組認為是否規劃興建老人住宅，應請營建署邀集九二一重建會、南投縣政府、社會司及專家學者等開會研議；若新社區規劃為老人住宅，則安置對象應以九二一地震受災戶為主。非九二一地震受災戶之老人安養問題，則可利用行政院退除役官兵輔導委員會配合政府整體社會福利政策，所提供之榮民之家部分設施，辦理收容養護。

依據第八十三次專案小組會議決議，營建署於 2 月 21 日召開「南投縣埔里鎮南光新社區興建老人住宅會議」，決議等「九二一震災出租先租後售及救濟性住宅安置受災戶辦法」界定老人住宅進住資格與管理單位後，再請南投縣政府等相關單位提供確定之需求，另請營建署建築工程組先行規劃，並再邀請南投縣政府、埔里鎮公所、菩提長青村及有實務經驗之社福機構共同討論。

另外，九二一重建會也分別於 3 月 12 日、3 月 28 日、4 月 24 日召開「研商南投縣埔里鎮南光新社區興建老人住宅及其設施標準相關事宜」第一、二、三次會議，並分別於 4 月 3 日與 4 月 6 日召開「南投縣埔里南光新社區興建老人住宅」說明會與「南投縣埔里南光新社區興建老人住宅」意願調查及說明會，再於 2003 年 5 月 15 日併同 A 基地開發案召開說明會。歷次會議之決議如下：

1. 3 月 12 日，研商南投縣埔里鎮南光新社區興建老人住宅及其設施標準相關事宜第一次會議：

- (1) 老人住宅之興建以安置（安養）可自理生活之老人為主，單元坪數以單人 8~10 坪、雙人 12~16 坪規劃，附屬服務空間除留設公共及服務空間外，請營建署參酌專家學者及與會代表意見作合理安排，並反推可容納戶數，先行規劃後洽○教授、○教授及○主任討論，儘速於七日內研提具體規劃圖樣後再開會討論定案。
- (2) 未來社區以可自理生活之老人生活型態為主；社福制度照顧部分應預留委外或社福團體使用之空間（包括辦公室、學習教室或多功能使用空間）；住宅行政管理部分依最大可能彈性來規劃，以公辦民營方式考量。
- (3) 為實地了解老人住宅規劃案例，請營建署建築管理組安排參觀淡水潤福老人住宅。

2. 3 月 28 日，研商南投縣埔里鎮南光新社區興建老人住宅及其設施標準相關事宜第二次會議：

- (1) 請營建署參酌與會代表意見，規劃 8 坪及 16 坪型之標準圖，以利後續討論。
- (2) 請九二一重建會生活重建處洽內政部社會司及南投縣政府社會局於 4 月 10 日前研擬具體方案，並請營建署協助調查及向安置戶、社區居民說明規劃內容，採柔性訴求及參與式設計；並於 4 月中旬再召開會議討論本案。

3. 4 月 3 日，南投縣埔里南光新社區興建老人住宅說明會：

已彙整鄰近居民所提多項訴求，提供相關單位參酌。

4. 4 月 6 日，南投縣埔里南光新社區興建老人住宅意願調查及說明會：

調查當地老人住宅需求、安置意願、機構收費標準、經營管理模式、鄰近房價及安置對象、區位等相關事項，提供九二一重建會及營建署開發老人住宅之參考。

5. 4 月 24 日，研商南投縣埔里鎮南光新社區興建老人住宅及其設施標準相關事宜第三次會議：

- (1) 老人住宅之興建，請營建署（建築工程組）參酌九二一重建會生活重建處所提「南光互助（平價住宅）需求評估計畫」採分期興建，原則以甲棟為優先考量，並視實際需求再評估後續開發。
- (2) 有關老人住宅之經營管理方式，請生活重建處洽內政部社會司討論研擬具體方案，供規劃單位參考並向社區居民說明，以解心中疑慮。
- (3) 老人住宅之規劃配置，請營建署（建築工程組）參酌各單位、里長及居民代表建議，針對停車方式、經營管理模式、材質立面及活動空間等再作整合，並以六樓以下低建蔽率為規劃原則，以降低擁擠與壓迫感，並主動洽詢居民意見做好溝通，塑造良好的社區環境品質。
- (4) 請○里長及居民代表代為向居民事先溝通，說明政府之善意與安置受災戶之政策，並將意見整合送營建署（建築工程組）作為規劃設計之修正參考。請營建署於三週內完成規劃草案修正（含第一期平價住宅七樓修正案），預定於 5 月 15 日星期四晚上再舉辦說明會，由里長辦公室寄發通知邀請住戶、當地受災戶參加及相關單位與會說明。
- (5) 有關安排參觀淡水潤福老人住宅乙節，請有意願參加之專家學者及單位代表向作業單位報名，俾利安排參觀事宜。

南投縣政府有異聲

在 4 月 24 日「研商南投縣埔里鎮南光新社區興建老人住宅及其設施標準相關事宜」第三次會議之後，南投縣政府於 5 月 6 日（府社工字第 09200835840 號）函九二一重建會表示：

1. 生活重建處於「研商南投縣埔里鎮南光新社區興建老人住宅及其設施標準相關事宜」第三次會議中，提出之「南光互助（平價住宅）需求評估計畫」訪談 27 戶組合屋老人及其統計結果，未見其意願調查乙項。
2. 經查埔里地區組合屋內獨居老人（含有進住資格及無進住資格者）僅 20 多人，篩選有資格分配住宅者、有能力負擔及有意願入住老人住宅者後，其需求數應該更低，南投縣政府認為不應針對少數特定對象，並在無詳實之需求評估前，即冒然由政府興建大型老人住宅，否則將造成政府未來經營管理上相當龐大之負擔。
3. 實驗照顧住宅計畫雖由地方政府委外經營，惟僅於住宅內置一至二人提供「老人福利法」及「老人福利法施行細則」所規定之綜合性管理工作，並未直接提供照顧服務，其與老人安養機構之服務內容區隔於此無疑。請勿規劃與現行福利法規扞格之經營管理模式，以免造成未來南投縣境內立案老人安養機構之抗議與反彈，亦造成縣府輔導管理該等老人安養機構上之困難。
4. 依嘉義市「長青雅築」照顧住宅目前試辦成果，尚無中低收入或低收入戶之老人進住；再由潤福老人住宅之模式，可見老人住宅或照顧住宅之進住者有其一定經濟收入水準，中低收入或低收入戶長者若無政府介入補助無法負擔。
5. 南投縣政府財政困窘，縣內各鄉（鎮、市）公所財政亦已出現危機，老人住宅若由縣府接管，未來維護管理或社會福利補助等等，勢必成為縣府沉重之負擔，故老人住宅興建完成後應請中央自行管理。

內政部也出現異聲

為解決南投縣政府不願（無力）承接南光新社區老人住宅後續經營管理問題，九二一重建會於 2003 年 7 月 8 日邀集內政部等單位及部分專家學者召開「研商重建區高齡者平價住宅社區照顧試辦計畫（草案）」會議（試辦計畫以其中之甲棟為對象，興建 8 坪型 56 戶，12 坪型 6 戶，共 62 戶），並邀請內政部、南投縣政府及部分民間團體參觀台北市陽明老人公寓、嘉義市基督教醫院長青雅築老人照顧住宅及台北縣潤福生活新象等老人照顧住宅後，修正「重建區高齡者平價住宅社區照顧試辦計畫（草案）」之分工，第一階段（2003 年 8 月至 2004 年 6 月 30 日）由九二一重建會辦理擬訂試辦計畫，遴選經營團體、輔導經營團體執行之；第二階段（2004 年 7 月 1 日起）由內政部承接並逐步回歸常態運作機制。

針對九二一重建會 2003 年 7 月 8 日之會議記錄及研提之修正「重建區高齡者平價住宅社區照顧試辦計畫（草案）」，內政部於 2003 年 9 月 2 日（內授中社字第 0920078061 號）函九二一重建會表示，老人住宅主管機關為直轄市、縣（市）政府，屬地方制度法地方自治事項，中央不宜越權，如該高齡者平價住宅後續之經營管理由內政部（社會司）承接，似不適宜且不符現況體制，建議仍應回歸法制層面，由地方主管機關接管。

擴大整合各界意見

在南投縣政府對於老人住宅之需求與後續之經營管理有意見下，營建署雖已於 9 月 17 日送件申請建照，南投縣政府也於 9 月 29 日完成建照複審，但仍不願出具土地使用權同意書，使得建照之核發遙遙無期。

9 月 29 日召開之專案小組第一一七次會議在聽取新社區開發進度報告後裁示，南投縣埔里南光新社區 B 區老人住宅係為協助解決重建區組合屋高齡者居住問題，由於老人住宅有其專業照護服務機能，且受限於各級政府人力編制，宜否由政府部門經營管理？頗值商榷。因此有關老人住宅之經營管理方式，請九二一重建會協助整合相關部會及縣政府意見後，再據以辦理。

依據專案小組之決議，九二一重建會於 2003 年 11 月 21 日召開「研商南投縣埔里鎮南光新社區老人住宅經營管理方式」會議，結論顯示**南投縣政府與埔里鎮公所代表皆表示興建老人住宅安置弱勢老人確有需要**，惟南投縣政府應於 2003 年 12 月 3 日前出具土地使用權同意書，如未出具，則視同無需求，組合屋內相關老人住戶，請南投縣政府及埔里鎮公所自行妥為處置。

老人住宅不興建了

雖然南投縣政府仍於 12 月 1 日函復九二一重建會表示，因財政困窘，無法承擔老人住宅未來經營管理事宜，請九二一重建會就老人住宅後續管理方式等相關事宜，明確示釋。而營建署也於 12 月 11 日函請九二一重建會就是否興建暨後續相關事宜確定辦理原則，以利辦理發包施工。

在南投縣政府遲未出具土地使用權同意書下，九二一重建會終於在 12 月 22 日（重建社字第 0920024095 號）函南投縣政府表示，因縣政府未能於 12 月 3 日前出具土地使用權同意書，爰依 11 月 21 日會議結論，視同無需求，未來若有老人住宅需求時，請縣政府自行辦理。

12 月 22 日專案小組第一二四次會議亦依九二一重建會之決定，決議不續辦南光新社區 B 基地之開發。

B 基地後續處理

至於 B 基地之後續處理問題，營建署於 12 月 30 日（營署企字第 0920081545 號）函請南投縣政府於一週內，函覆南光段 B 基地是否須轉為興建一般住宅、平價住宅或

納入新社區開發儲備用地。

2004 年 1 月 8 日南投縣政府函覆同意將 B 基地納入新社區儲備用地，暫緩開發。

2004 年 2 月 2 日專案小組第一二六次會議鑑於 B 基地之土地係由南投縣政府於 2002 年 6 月間向臺糖公司徵收取得，依「土地徵收條例」第四十九條第一項第五款規定，已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無使用之必要者，應辦理撤銷徵收。雖 B 基地已經南投縣政府同意納入住宅開發儲備用地，惟恐日後仍有再行興建新社區平價住宅之需求，故決議請營建署洽南投縣政府確認 B 基地是否有列為新社區儲備用地之必要；若有其需要，請研擬 B 基地暫緩撤銷徵收之期程及如何加強後續管理維護等具體方案。

劃下句點

2004 年 3 月 1 日專案小組第一二八次會議在獲悉南投縣政府 2004 年 2 月 23 日（府建宅字第 09300376640 號）函請同意暫緩撤銷徵收一年下，僅同意南投縣政府先暫緩撤銷徵收至 2004 年 6 月 30 日止，屆時再視埔里鎮南光新社區 A 區及北梅新社區受理登記情形，考量是否辦理撤銷徵收作業，本案同時解除列管。

至此，歷經超過一年多反覆討論，南光新社區 B 基地興建老人住宅之議終告劃下休止符。

結語

媒體報導所稱「高齡平價住宅南投縣府堅持不蓋」與「中央一廂情願地方有苦難言」，不是沒有根據，中央反駁媒體報導也有所本。地方政府不敢講沒有需求，卻也不敢發出土地使用權同意書，形同「堅持不蓋」。中央政府認為政策方向正確，希望地方接管後續管理，且願意循序漸進，但內政部有意見，南投縣政府也有意見，「養不起」之現實問題凸顯「地方有苦難言」！

若一定要有一句結語，我會從「事後諸葛」角度說這是個「正確的結果」。與其勉強把老人住宅蓋起來，也許換得跟其他新社區開發案一樣之結局，甚至是互推責任之下場。回顧過程雖然曲折，然總算辯得一個事實，那就是在地方制度法與地方政府普遍面臨財政困境下，由地方政府興建或管理「老人住宅」不免得面對「有心無力」之事實。