

都是全半倒惹的祸

谢志诚

为何「都是全半倒惹的祸」？得先把场景拉回到 921 大地震当日下午行政院紧急应变会议所宣布的「住屋全倒者，每户发放慰助金 20 万元，半倒者每户 10 万元」与「民众对于房屋安全有疑虑时，可联系建筑师公会、土木技师公会、结构技师公会及大地技师公会等协助勘验」两项灾害救援及善后措施。

921 灾前已有机制

这两项措施相关的「住屋全毁（全倒）、半毁（半倒）」认定体系与认定标准（简称「住屋全半倒认定」），以及「震灾后建筑物损害程度及其使用等级」评定作业、评估人员组训与动员（简称「建筑物安全评估」）等，在 921 大地震就已经建立。前者，可溯自 54 年 5 月 24 日发布的「台湾省防救天然灾害及善后处理办法」（91 年 5 月 1 日府法二字第 0911861324 号函废止）。该办法规定灾害发生时，当地乡（镇、市、区）公所应立即派员会同当地警察机关及建管机关勘查灾害发生时间、种类、原因、区域、受灾户数、人口及住屋损失数目，并实时陈报直辖市、县（市）政府发放灾害救济金；其中，住屋损失部分包括「住屋全毁（全倒）」与「住屋半毁（半倒）」，其认定标准为：（1）住屋全倒：受灾户住屋裂痕深重或倾斜过甚，非拆除重建不能居住；或受灾全户住屋屋顶连同墙壁损毁超过总面积三分之二者；或屋内家具设备全毁者。（2）住屋半倒：受灾全户住屋屋顶塌毁或墙壁倒损面积超过半数，非经大修不堪居住；或受灾全户住屋屋顶连同墙壁损毁，超过总面积三分之一或屋内家具设备损毁，超过全部二分之一者。

后者，则为内政部营建署于 85 年 2 月 5 日函颁的「震灾后建筑物危险分级及其使用评估标准」（台内营字第 8572202 号）。依据「震灾后建筑物危险分级及其使用评估标准」规定，震灾后直辖市、县（市）政府工务局或建设局编组训练的评估人员应迅速以目视方式，就建筑物的结构体、坠落物、倾倒物进行第一阶段评估，评其损害程度为安全、需注意或危险等级，分别贴上绿色、黄色或红色标志。经评定为需注意或危险者，应暂时停止使用该建筑物，并进行第二阶段评估，进一步就建筑物结构损害程度评定建筑物的危险程度，分为危险、需注意、安全，并分别贴上红色、黄色、绿色标志。除了函颁「震灾后建筑物危险分级及其使用评估标准」作为震灾后评定建筑物损害程度及其使用等级的依据外，内政部也同时完成包括建筑师、土木技师、结构技师及大地工程技师等震灾后建筑物紧急评估人员及种子教师的组训工作，并建

立全国紧急评估人员的动员机制。

进一步从分工的角度来看，「住屋全半倒认定」系由乡（镇、市、区）公所社政体系负责，「建筑物安全评估」则由建筑管理体系（内政部营建署）。

921 灾后机制调整与回复

地震后，内政部营建署第一时间就依灾区乡（镇、市、区）分配并动员曾经参与「震灾后建筑物紧急评估人员讲习会」的建筑师、土木技师、结构技师及大地工程技师，前往灾区县（市）政府报到，协助进行建筑物的危险分级评估工作。然因 921 大地震灾区范围广大、灾情惨重，受损建筑物数量众多，营建署担心参与编组训练的评估人员不敷需求，便于 88 年 9 月 26 日函颁「九二一大地震灾区建筑物危险分级评估作业规定」（台内营字第 8874725 号函），同意未及参与讲习的建筑师、土木技师、结构技师及大地工程师得经行前说明后，即纳入编组执行任务。没料到，公布的作业规定却加入评定结果列为「危险」者，得判定为发给住户「全倒」救助及慰问金；列为「需注意」者，得判定为发给住户「半倒」救助及慰问金。

函令一出，打乱了 921 灾前已有的分工体系，营建署也在获悉函颁的作业规定与既有机制相互抵触后，即于 9 月 29 日撤销已颁布的作业规定（台内营字第 8874760 号函），并说明震灾后建筑物危险分级评估系为减少地震后余震造成的二次灾害，紧急召集评估人员进行建筑物安全评估，乃基于房屋安全与否的认定，与「住屋全半倒认定」无必然的关系，更非核发住屋全倒或半倒慰助金的依据。

换言之，在「短暂」的风波后，「住屋全半倒认定」与「建筑物安全评估」再度分流归属社政体系与建管体系。

住屋全半倒判定与相关措施

在「住屋全半倒认定」部分，内政部除于 88 年 9 月 30 日公布九二一大地震受灾地区住屋全倒、半倒的认定标准及受灾户慰助金、租金发放事宜（台内社字第 8885465 号函），并强调「目前由建筑师或各类专业技师所进行的住屋检测工作系作为建筑物安全鉴定，非为住屋全倒、半倒慰助金核发的依据」外，再于 10 月 1 日、10 月 30 日分别修正慰助金的发放对象规定（台内社字第 8882339 号函）及宣布受理申请期限（台内社字第 8885711 号函）。依据函令，住屋全倒、半倒慰助金的发给对象系以灾前户籍登记为准，且实际居住于受灾住屋的现住户为限，未居住于受灾住屋者，不予发

给；至如未设籍而有实际居住事实者，得以切结书由村、里长认定后申领。换言之，受灾住屋的所有权人并非必然为慰助金的发给对象，是否核发得以实际居住为条件。

众所周知者，「住屋全半倒认定」结果与政府发布的「发放住屋全、半倒慰助金」、「房屋租金补助、组合屋安置或申购国民住宅」、「九二一大地震受灾户役男征服国民兵役及提前退伍」、「灾民重建紧急融资优惠贷款」等种种优惠措施息息相关。惟住屋一经判定为全倒者，即属必须拆除的危险建筑，受灾户可自行拆除或于规定期限内出具拆除同意书由政府协助拆除；若有危害公共安全之虞，而受灾户不自行拆除或出具拆除同意书时，主管机关则依建筑法相关规定公告强制拆除；若受灾户认为不需拆除，则应提出经专业技师公会签证的鉴定报告书及具体可行的修复计划送县（市）政府核定，经审定确认可修缮者，由县（市）政府通知乡（镇、市、区）公所将原判定全倒改为半倒。

争议与最终鉴定机制

至此，「建筑物安全评估」的目的、「住屋全半倒认定」的标准、慰助金的发放对象与申请期限皆已厘清并经确立，不应再有争议才对；然 921 灾后「住屋全半倒认定」与「建筑物安全评估」双轨并行的机制，加上政府为开展后续安置工作，指示村（里）干事限期完成住屋全半倒查报，就很难避免不发生「住屋全半倒认定」与「建筑物安全评估」结果前后或彼此不一致的情事，导致部分受灾户透过陈情、诉愿与行政诉讼等救济途径争取对其最有利的判定：有被认为不符 921 震灾全半倒认定标准者，希望被判定为半倒或全倒，以取得 921 受灾证明；有被判定半倒者，希望改判定为全倒；也有被判定全倒者，希望改判定为半倒。这些情形若发生在产权关系单纯的透天型住宅，所有权人可自行决定如何处置；若发生在集合住宅（公寓大楼）或存在共有关系的别墅小区，则因所有权人众多，不论是修缮或重建，都得有多数区分所有权人同意方得办理。若小区意识缺乏整合或住户间存有嫌隙，除非震损情形显而易见，否则在小区住户各有立场下，任何判定结果均可能引起另外一种主张者的抗议，针锋相对，大动干戈。

为化解争议并建立震损建筑物安全鉴定机制，89 年 11 月 29 日修订发布的「九二一震灾重建暂行条例」第十七条之一第二项增订「因震灾受损建筑物安全鉴定有重大争议者，行政院公共工程委员会及内政部应组成建筑物安全鉴定小组，受理当事人或主管县（市）政府提出之鉴定申请。其鉴定结果为最终鉴定，不得再提出异议。」条款。凡震灾受损的建筑物所有权人或主管的县（市）政府对于受损建筑物安全有疑虑者，可向行政院公共工程委员会及内政部合组的「九二一震灾受损建筑物安全鉴定小

组」提出鉴定申请，惟一经鉴定，其鉴定结果即为最终鉴定，申请者不得再提出异议。

争议犹存

虽然「九二一震灾重建暂行条例」明定申请者不得对最终鉴定结果提出异议，然最终鉴定结果仍不免引起争议；争议之一为最终鉴定结果是否属于行政处分性质，争议之二为最终鉴定结果被引用作为「住屋全倒、半倒」改判的依据。依据 88 年 11 月 30 日九二一震灾灾后重建推动委员会八八建委社字第 907 号函、90 年 5 月 15 日九二一震灾灾后重建推动委员会九十重建生字第 9613 号函及「九二一震灾重建暂行条例」第十七条之一第八项规定，原判全倒者，若经最终鉴定后改判为「可修缮补强（半倒）」，则已领取的全倒慰助金应予以追减并缴回，如受灾户拒不缴回，应依法追回；反之，经最终鉴定而取得受灾户资格者，县（市）政府应在二个月内补发慰助金、房租津贴等各项补助。

在最终鉴定结果无从异议下，争议的焦点便转向：（1）最终鉴定结果是否属于行政处分性质；（2）申请最终鉴定的过程是否符合程序正义；（3）乡（镇、市、区）公所引用最终鉴定结果所为住屋全半倒改判的行政处分；（4）因住屋全倒改判半倒而向受灾户要求返还 10 万元慰助金的行政处分。其中，最具代表性者有二，一为大里市绿○○境大楼，另一为台中市北区美○○小区。两者原本被判定为全倒，惟主张应为半倒的一方提出最终鉴定申请，经「九二一震灾受损建筑物安全鉴定小组」作成「鉴定标的物可作修缮补强之最终鉴定」结论，再由大里市公所与台中市政府北区区公所据以将全倒判定改为半倒判定，进而要求每户应返还 10 万元的慰助金差额，导致「主张应为全倒」的一方因此提起诉愿及行政诉讼。前者「主张应为全倒」的一方甚至举发「主张应为半倒」的一方伪造文书，经提起公诉，一审获判无罪（93 年度诉字第 1238 号），经检察官提起上诉，由台湾高等法院台中分院改判「主张应为半倒」二人共同行使伪造私文书，各处有期徒刑伍月（96 年度上诉字第 337 号）。

前事不忘，后事之师

所谓「前事不忘，后事之师」，为免再蹈覆辙，提出下列建议：

1. 既然强调行政与技术分工，主管机关就应捐弃成见，将灾害后危险建筑物的紧急评估作业与灾害后发放安迁救助金的认定作业予以整合，订定一致化的评估项目及认定标准，于灾害发生后由熟悉基层的村（里）长、村（里）干事先行

填具通报表，委请具建筑、土木、结构、大地专业技能的技师负责评估，再由直辖市、县（市）政府直接据以核发安迁救助金及张贴黄单或红单标志，或再委请专业人员编组复勘取代直辖市、县（市）政府派员督勘的程序，让熟悉基层事务的乡（镇、市）长、村（里）长及村（里）干事保留间时间与精力于紧迫性的救灾与安置工作。

2. 灾害后危险建筑物紧急鉴定与发放安迁救助金认定作业，采取无争议者先行确认并发放，有争议者再行复勘确认的处理原则，避免为急就章而制造争议。
3. 政府编制建物结构安全维护与灾后修缮、重建相关教材，并鼓励集合住宅小区将建筑物结构安全维护与补强、灾后修缮或重建等，列入区分所有权人会议的讨论议题。

