

誌謝

本論文完稿後，特蒙恩師歐信宏博士（前東海大學公共行政研究班主任）對題目及各章節標題內容加以修飾，學生謹致上最崇高的敬意與謝意。另本文係承蒙史美強博士（國立暨南大學公共行政系主任暨前東海大學公共事務管理碩士班主任）、孫同文博士（國立暨南大學前公共行政系主任）、魯俊孟博士（東海大學公共行政系主任）、史美強博士、梅可望博士（前東海大學校長）、黃榮村博士（中國醫藥大學校長暨前行政院九二一震災災後重建推動委員會首任執行長）、陳錦煌醫師（二二八基金會董事長暨前行政院九二一震災災後重建推動委員會第二任執行長）、吳崑茂老師（前行政院九二一震災災後重建推動委員會副執行長）及翁文蒂專門委員（前行政院九二一震災災後重建推動委員會生活重建處處長）等諸多學者、專家、企業幹部、公務員、志工、社會人士及同學等貢獻寶貴的意見，未能一列名，學生在此一併表示由衷的感謝。

最後以這篇論文獻給學生的雙親，蔡春波先生與蔡劉金定女士，紀念與懷思養育之恩，由於他們的領養，使我脫離貧困的農村多子之家，才能順利地完成學業，服務社會，並完成此論文。希望此論文對嗣後災變危機處理上能提供一點建議，當然也衷心地感謝家人與朋友的鼓勵與協助。

蔡進忠 97.12.20 於南投中興新村

摘要

當前無論是公共管理還是企業管理，學術界或是實務界，都對危機做了系統化的剖析和研究，也對於危機提出了很多相對應的管理措施和方法。然而，觀察眾多的公共危機個案，政府組織往往深受層層法令結構的限制，缺乏授權彈性，以致無法在具有時效性與應變性的狀態下對危機進行管理。但是政府部門間往往遭受到某些原因的阻擾，導致無法有效的進行合作，使得危機無法在第一時間進行排解，進而造成危機的擴大，最後必須花費更大的成本進行解決。但對於有組織有系統政府而言，危機管理需要有事前規劃的想法與做法。

空有危機管理的策略，但是沒有能力去進行策略執行，那危機永遠無法變成轉機。危機的發生可能由於自然因素，亦可能來自於後天環境的觸發。在面對危機時，多半需要政府各部門間的通力配合，甚至藉助國際間或民間力量的合作，才能有效的化解危機。職是之故，如何整合國家資源，協調政府機關，結合公私部門，發揮民間活力，建構有效之災害預防、急難救助與公安維護機制，已成為各國政府施政的優先項目。一個完整的公共危機處理過程，需要完備的危機管理策略，有賴於中央與地方政府之間的協調與相互配合。

關鍵字：危機

危機管理

Abstract

In spite that the practical implementation sector in business administration and academic study has systematically profiled and studied crisis in public administration, and have devised many corresponding management measures and focus on crisis management. However, by observing a number of public crisis cases, the governmental organization tends to take authorization flexibly. Noteworthy, there seems to be a certain hindrance existed among the governmental department that prevents an effective cooperation, delay a crisis from being resolved at the onset of its occurrence, but also aggregates the crisis to expand that can only be resolved at the cost of a greater expenditure. However, for the organized and systematic government, not only ideas generated but also actions are necessarily.

When confronting crisis management, as no crisis can be averted and turned around with the presence of a crisis management strategy but without the ability to implement it. Not only may crisis arise from forces of nature but driven under given conditions as well. When faced with a crisis, there is a high probability that it requires a coordinated effort among the government departments, or even relying on the cooperation of global and private strength, in order to effectively resolve a crisis. Taken against crisis before they had happened. In order to build up an effective mechanism for disaster prevention, emergency aid and public security preservation, the issue of how to mobilize national resources, coordinate government agencies, integrate public and private sectors, and bring together civilians into action is on the top of national security agenda. Devising a comprehensive and working public crisis response process calls for more than installing a comprehensive crisis management strategy, but also a mutual support and cooperation

among the central and local governmental departments, and the instilment of an interactive communication.

Keywords: crisis
crisis management

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機	5
第三節 研究問題與目的	6
第四節 研究方法	10
第五節 研究架構	11
第二章 文獻探討	13
第一節 理論基礎	13
第二節 我國危機管理機制	25
第三章 重建決策	31
第一節 重建決策的基礎	31
第二節 重建的環境背景	34
第三節 重建決策制定原則	37
第四節 重建重要決策方向	40
第五節 重建決策制定機制	43
第六節 重建決策社會觀點	47
第四章 重建決策評估與建議	53
第一節 公共工程	53
第二節 大地工程	57

第三節	住宅重建	.....	61
第四節	產業振興	.....	77
第五節	生活重建	.....	84
第六節	組織運作	.....	93
第五章 結論			.....97
第一節	研究發現	.....	97
第二節	研究建議	.....	123
附錄			
一、	緊急命令及其執行要點	.....	127
二、	災後重建政策白皮書	.....	135
參考書目	.....		149

表 目 次

表 1-1	：九二一大地震災害損之估計表	·····2
表 2-1	：危機管理與危機處理的區隔表	·····22
表 2-2	：危機管理與災害危機管理程序對照表	·····25
表 4-1	：公共建設完成率統計表	·····53
表 4-2	：大地工程完成率統計表	·····58
表 4-3	：九二一震災災民重建家園貸款信保承保情形表	··63
表 4-5	：組合屋安置情形表	·····73
表 4-6	：臨時住宅住戶分類清查表	·····74
表 4-7	：協助重建區中小企業低利融資貸款各行庫貸放統計表 ·····	79
表 4-8	：協助重建區九二一震災受災企業貸款信用保證統計表 ·····	80

圖目次

圖 1-1	：九二一重建決策研究架構圖	.....	11
圖 2-1	：危機管理走向圖	.....	24
圖 3-1	：九二一災後重建計劃體系圖	.....	32
圖 4-1	：地籍圖重測分析圖	.....	62
圖 4-2	：九二一震災央行千億元緊急房貸專案統計圖	.....	63
圖 4-2	：九十一年度組合屋拆遷數成長圖	.....	73

第一章 緒論

當「天頂的月娘啊，妳敢有底看，看阮的心肝啊，為何這呢孤單…」，這首歌又響起，看到大陸四川大地震的慘烈情景，災民們無語問蒼天，各界人士又忙於救災、募款、…彷彿又回到當年九二一震災的情境。學生原本是以佛教慈濟功德會志工身分投入九二一救災，擔任指揮工作。後因兼具公務員身分，而被徵召再投入行政院九二一震災災後重建推動委員會，參與救災重建工作。因此，撰寫本文的特色，是以實際參與重建之經驗、體會決策之實施，在實務上發現問題，而提出建議。希望嗣後類似災害發生時，作為危機管理決策之參考，因此與一般論文的寫作方式不同。

第一節 研究背景

民國八十八年九月二十一日凌晨一點四十七分，臺灣中部地區發生芮氏規模達七點三強烈大地震，造成二、四五五人不幸喪生，五十人失蹤，七五五人重傷，數以萬計的民眾頓失家園，房屋全半倒八萬餘戶，重要橋樑損毀一〇二座，嚴重震損學校達二九三校，公有建築受損一、四二三處，財務損失計三六〇〇億元。一夕之間，天人永隔，諸多建設化為烏有，看到這樣的情景，猛然驚覺，原來大自然的力量這麼的大，回過頭來讓我們省思，人一定會勝天嗎？而對於週遭的環境，是不是應該要更加愛惜呢？

九二一地震為臺灣有史以來地震災情最嚴重的一次，關於所造成的災害損失詳見表一。

		局 0.5 億元、電信 27.0 億元。
(二) 營收損失 (間接損失)	971.2	估計至 88 年十月十日止之營收損失，並非附加價值(GDP)之損之。
1. 農業	23.6	
2. 工業	729.6	
製造業	691.2	
水電燃氣業	38.4	
3. 服務業	218.0	
二、無法貨幣化損失	死亡(含失蹤)2,494人、受傷11,305人、訂單流失、自然生態損失、商譽損失、古蹟損失及風景區損失。	

資料來源：行政院主計處 89 年 2 月 24 日統計

主要受災地區包括南投縣、臺中縣、臺中市、苗栗縣、雲林縣、彰化縣、嘉義縣等，其它受波及的災害地區則有臺北縣、市等；但不幸的，同年十月二十二日嘉義地區又發生規模五點五地震，雖無人死亡，但嘉義市區公有建築物亦受嚴重災害，民房也有受損，其重建工作併入九二一震災災後重建辦理。

面對百年強烈大地震所造成的嚴重傷害，行政院隨即於地震發生後召集相關部會緊急會商成立「重大地震中央處理中心」，國軍同時下達救災命令，迅速開赴災區，在斷訊、斷路、斷電、斷水的情況下，發揮極大的救災功能。為有效快速緊急處理救災事宜，行政院舉行緊急會議，作成十五項救災重要措施，包括搶救受困人員、救助傷患、發放慰問金、聯繫國際救援、搶修維生系統、及提供緊急融資、展延房貸等。接著於九月二十五日，總統依據中華民國憲法增修條文規定發布緊急命令，讓緊急救災能夠突破相關法令的限制，以利救災及重建工作的推動。

救災及重建的工作千頭萬緒，十分複雜艱鉅，且涉及各相關機關之權責，惟因政府應變迅速，有效動員救災，再加上民間團體、國際社會的踴躍投入與協助，災情在一週內大致獲得控制，實非易事。¹ 為整合救災重建之行政運作，行政院於八十八年九月二十七日成立「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，並在臺中市設立中部辦公室作為前進指揮所，就近指揮、協調、處理緊急救災及災民安置事宜，大力推動一系列救災安置重建等工作，使救災及緊急處理事項能逐步就緒。次年二月，立法院通過「九二一震災重建暫行條例」，明定行政院設置重建會，負責推動震災重建協調、審核、決策、監督等事項，使重建有明確法令依據及負責的單位。

八十九年五月二十四日行政院舉行第一次院會，通過「行政院九二一震災災後重建推動委員會暫行組織規程」，由行政院院長、副院長擔任重建會召集人、副召集人，委員三八人由政務委員、中央相關部會首長、災區縣市首長、民間團體及災民代表組成，於六月一日正式在南投縣中興新村掛牌成立運作，揭開震災重建序幕大步而行，經四年的重建，在各相關單位積極配合推動下，重建工作已接近完成階段，並於九十三年五月底重建業務全數回歸各權責機關繼續辦理，至重建工作全部完成。重建會組織則大幅縮編，僅留部分人力處理後續整理事項。

由於遭逢百年的大地震造成慘重的傷亡與財產損失，在緊急救災、災民安置、以及災後重建，法令方面、救災組織、處理機制，從來沒有這方面的經驗，同一期間，學術界、宗教界、各行

¹ 趙守博，〈主席序（一）〉，《九二一集集大地震救災紀實（上）》。臺灣省南投縣：臺灣省文獻委員會，民 89.5，頁 1～2。

各業、公益團體、慈善團體及民間團體，或以個別組織或結成聯盟的方式，自動自發地參與災區的重建工作。²

就憑著全民的熱烈參與，政府迅速的決策與規劃，將資源有效整合，民間與政府各部門分工合作，終於使「災區」成為歷史名詞，四年後重建區已遠離地震陰霾，走出悲情，呈現欣欣向榮的景象，主要觀光景點遊客人數穩定成長，並已超越震前，甚至增加了不少生態觀光景點；公共設施重建也已完成，並兼顧防災及人性化的理念規劃興建，如校園新風貌、辦公廳舍等。

第二節 研究動機

臺灣位於世界最大，也是最活躍的環太平洋地震帶上，是世界上有感地震最多的地區之一，平均每三天就有兩次無感地震發生。³ 近百年發生的大地震，均造成嚴重的傷亡。而九二一大地震是最嚴重的一次，其救災與復建工作特別艱難，所投入的人力物力也相當可觀，重建復原的時間長達四、五年。居住在臺灣島上的子民，必須與地震共存，從中累積經驗，預先防範，減少災害受損程度，並在地震發生時，迅速有效做好救災、重建工作。

在救災重建過程中，所碰到的事情與處理方式，很多都是前所未有的，無前例可循，亦無相關法令可據以辦理，在所有參與人員用智慧、用愛心、用勞力與耐力共同努力下，終於使重建區脫

² 陳聰民，〈《九二一集集大地震救災紀實（下）》〉。臺灣省南投縣：臺灣省文獻委員會，民89.5，頁1315～1316。

³ 陳國彥編纂，〈《重修臺灣省通志·卷二土地志自然災害篇》〉。臺灣省南投縣，臺灣省文獻委員會，民85.6，頁1。

胎換骨展現出新的面貌。當然並不是每件事情做起來都是得心應手，有順心滿意成功的，也有困難棘手的，更有遭受批評與抗議的。學生有幸參與其中，這些歷經甜酸苦辣的過程，全部都是寶貴的經驗，值得交換傳承，更期望藉此學習與地震共存、與自然和諧共處。

第三節 研究問題與目的

九二一集集大地震受災範圍廣，損害大，在臺灣過去的歷史上，並未有如此大規模的救災、重建的例子，絕無僅有，也因此未累積足夠的經驗及建立完善的制度。重建的困難，不僅是它的規模大，而且是它的複雜性，一些潛藏的問題一起併發，難以應付。許多政策的延宕，與制度未健全、政府公權力未貫徹有關，也與民眾彼此無法協調有關係。

日本政府在阪神大地震（一九九五年一月十七日）後實施五年振興計畫，重建工作基本上是五年內完成。組合屋是在滿第五年（二〇〇〇年一月）全部拆除，是一個分水嶺。其後繼續執行的「後五年振興計畫」，只是補強的措施。

九二一集集大地震震災重建應該多久完成？蕭前院長萬長在會議中表示，：「災區所有重建工作將在五年內完成。」⁴ 陳前總統水扁89年6月1日在中興新村主持九二一震災災後重建推動委員會揭牌儀式中，指示四年完成重建工作。

⁴ 九二一震災災後重建推動委員會第三次會議，88年10月4日舉行。

臺灣在進行震災重建比日本複雜，因為日本有完整的救災、重建體制，而臺灣在這方面的條件是不充足的，而且要面對地震震出來的土地產權問題。從九二一震災重建暫行條例89年2月3日公布，修正3次，其適用上之困難可見端倪。

壹、九二一重建過程

從行政學上而言，若能做到專業高度分工，組織高度整合的話，才有效率且有效能。然而重建業務界面太多，整合困難度較高。重建工作牽涉中央、縣市、鄉鎮層級，業務龐大且繁雜，所以成立重建會負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督。事實上運作的結果也不是那麼理想。

通常需要協調整合的案件都是比較複雜，有爭議的，由於機關本位主義、法令不夠周延、明確，尤其地方政治生態現狀等，均不利於整合進行，所以在報紙上常可以看到中央與地方不同論調、各機關爭主導權的問題。一些重建工作因為各方意見不一，時程就延宕下來。

貳、九二一重建成果與評估

重建區住宅重建所涉及之土地問題，尚包括土地所有權之處理，此乃重建最為棘手部份。⁵ 土地的產權及鑑界、分割首當其衝，土地問題不解決、申請建照及貸款就行不通，因此政府調派人力在短期內完成地籍重測工作，績效卓著；在九二一震災重建

⁵ <九二一地震重建區住宅政策與實施方案>，行政院九二一震災災後重建推動委員會九十年五月三日第七次委員會議核定，頁4。

暫行條例中對於土地地籍與地權處理、重建用地變更予以放寬，但是實際上還是面臨許多困難。有許多災民因為共有土地分割困難，無法取得權狀而影響重建；斷層帶土地以地易地及農地申請變更建地，也不太容易；台拓地、祭祀公業、山地保留地及林班地上的房舍無法取得建照等。陳年的土地問題糾葛許多複雜的因素，因為地震而凸顯它的嚴重性。在九二一震災重建暫行條例的有效期間，如果土地問題無法處理，以後就更困難了。

政府為協助災後重建，提供充分的資金，提供住宅融資貸款及企業融資貸款，⁶ 並且提供信用保證機制，可以說設想周到。問題是，有的人無法利用這項融資優惠，像無土地所有權者、共業土地無法分割重建者、經濟條件不良、債信不佳者、甚至因為自認繳不起本息不敢貸款者，就無法利用這項優惠貸款。這些無法利用到優惠貸款的人，往往還是比較需要貸款的人，雖然有信保機制協助一部分人得到貸款，終究是美中不足。

地震受創地區，經濟損失及失業問題隨之而來。由於災民在九二一震災前所貸的房貸利率都在7%以上，如果家庭生計的負擔者失業的話，不僅無法重建，甚至無法繳付舊貸利息。

九二一集集大地震，政府採取特別優惠的措施，從制度面而言，政策的平衡性、普遍性值得探討。綜觀重建政策可以發現如下特徵：

一、特別法保障特殊權益：

九二一震災重建暫行條例排除法令上限制，給予受災戶

⁶ 中央銀行八十八年九月二十七日函：〈中央銀行提撥郵政儲金轉存辦理九二一地震受災民眾家園重建專案融資作業簡則〉。

特別優厚待遇，其他天然災害包括爾後發生之地震，均無法比照辦理。

二、以照顧全、半倒戶為主軸：

各項優惠除了死亡、重傷之慰助金以外，其餘措施均以照顧全、半倒戶為重心，包括租金補助、地權處理、優惠貸款、健保補助、役男免服兵役、免費拆除危屋、優惠購買國宅、安置組合屋、租稅減免、水電減免、建築規劃費用補助等；非屬全、半倒受災戶，如商店倒塌、商業停頓或負擔家庭生計的人，或因災殘廢，所獲的協助相對不足。

三、對弱勢者特別照顧：

對失依老人、兒童少年、身心障礙者、變故家庭、單親家庭、低收入戶、原住民或其他弱勢族群之生活需求，提供協助。⁷ 這是暫行條例中的特殊照顧規定，值得讚許。但是這些照顧應該是社政單位經常性業務，否則一旦暫行條例結束後，如何維持？

每一個不合法制的個案，都有它抗議、陳情的理由，可是政府機關卻很難一一找出合法、合理的辦法，予以通融。羅馬不是一天造成的，制度也不是一天形成的。九二一集集大地震重建工作，它的困難，不是經費的問題，而是制度面的欠缺。以現行的行政體制、地方政治生態、保守的公務心態、在採購法、預算法等既有法令的架構下，去面對急迫性的重建工作的確是捉襟見肘的。社會各界從災民，到媒體、立法院、監察院，所反映出來的意見，雖有肯定者，不可諱言，也有許多責難的聲音。重建工作

⁷ <九二一震災重建暫行條例>，第22條。

廣泛且複雜，談重建，不宜過度簡化、以偏概全，而要從宏觀的角度來看，比較能夠持平。許多國外專家到臺灣訪察重建，卻是讚美多於批評，他們就客觀事實分析，所言也非溢美之辭。

日本經濟計畫處政務次官小池百合子於九二一地震發生後，代表日本政府捐贈組合屋，她觀察指出，臺灣在震災後，快速恢復平靜，有三個理由，分別是李前總統登輝領導有方、運用軍隊及發布緊急命令。⁸ 加拿大來台灣考察地震災區建築物損壞情形的專家費里歐指出，臺灣人民在地震後的士氣很快就恢復，人性奮發向上精神很快就展現出來，帳篷裡面、臨時教室，在在都顯現繼續過日子的風貌。⁹ 九二一震災重建工作是否理想，見仁見智，有待公評。從歷史的長流而言，重建歷程稍縱即逝，一些個別的重建項目好與壞，快與慢，其實並不是那麼重要，關鍵是我們是否學習到寶貴的經驗。

第四節 研究方法

本文研究方法係親自參與觀察法。學生自民國八十九年六月至九十三年六月服務於行政院九二一震災災後重建推動委員會，擔任產業振興處工商業振興科科長。主要業務是協助重建區產業振興，然而重建工作是一體的，常常和其他業務單位有所往來，因此均實際至現場觀察災害發生時各單位應變處置情形，並於事後蒐集到政府各相關單位之搶救處置報告，相互印證了解實際運

⁸ 鄒景雯，〈日官員台灣報告推崇我災後安置〉，《自由時報》，民 88.10.13，版 4。

⁹ 中央社 / 渥太華訊，〈國際推許台灣活力效率重建〉，《中央日報》，民 88.10.17，版 2。

作情形。期藉由案例探討政府所扮演的角色，以及整備、應變和善後處理的實際運作情形。

第五節 研究架構

本論文之研究架構，係就九二一地震發生的背景，產生的問題來討論重建的決策機制。將重建政策制定的基礎、環境背景、政策原則、政策方向、制定機制等整體性措施扼要敘明；將重建工作分門別類述說，包括行政業務、公共工程建設、大地工程建設、生活重建、產業振興重建、住宅及社區重建等，藉由回顧重建整合重建成果、探尋重建新價值、檢視重建重要政策，最後再就各項重建工作情形作結論，九二一重建決策研究架構見下圖一。

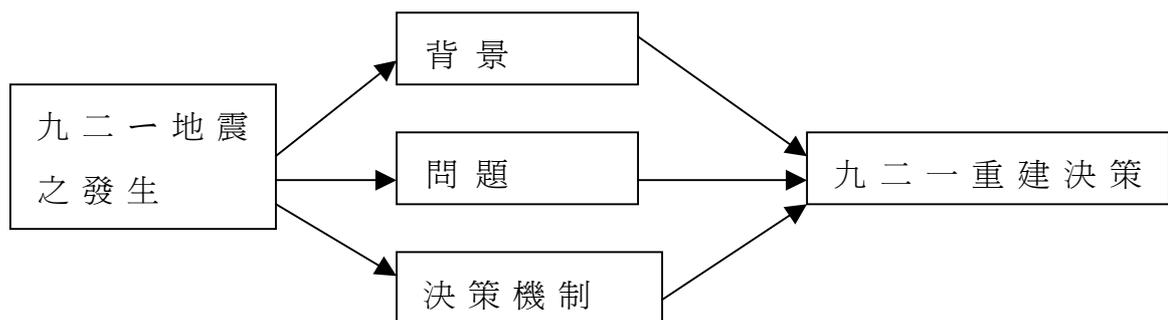


圖 1-1：九二一重建決策研究架構圖

資料來源：作者自繪

九二一震災重建決策，有的是參考日本阪神大地震經驗，例如迅速興建臨時住宅，安置災民；迅速鑑定受損房屋，並以公費拆除危險房屋；採取優惠融資措施、本息展延；實施容積獎勵、放寬建築法令規定，鼓勵重建等。也有根據國內運作的機制與經驗所推動的決策，不同於阪神大地震的經驗，例如災民安置三擇一政策、震損集合式住宅修復補強、以地易地、舊貸協議承受等等。九二一地震發生，震出許多潛藏的問題，以危機管理的理論來檢視重建決策，並做成評估計與建議，期能對日後發生重大災難時有所助益。

第二章 文獻探討

第一節 理論基礎

壹、決策

一、組織、事權、法令

公共行政的策略管理中，組織、事權與法令為基礎的基礎。一切行政作為必須根據法令賦予的事權，透過組織才能夠發生力量，策略必須在法令範圍之內。但是公共行政經緯萬端，政府機器龐大複雜無比，要達成行政目標，並滿足社會和廣大民眾的期望，行政幾關可依賴法令、權力和組織。面對某些場合，時機，對象，往往不是正規的作為所能夠因應，尤其是策略的遂行，更需要具有充分的彈性才能發揮高度的機率，而達成預期的目標。因此，在組織、事權和法令應用的方面、因時、因地、因人制宜，需要不同的形式。

(一) 組織方面：

- 1、有形的組織與無形的組織。
- 2、依法成立的組織與法律範圍的以外的組織。
- 3、核心組織，外圍組織，群眾組織。

(二) 事權方面：

- 1、法定的權力與法外的權力。
- 2、正常權利與非常權力。
- 3、明定的權力與模糊的權力。

(三) 法令方面：

- 1、公開的法令與秘密的法令。
- 2、嚴謹的法令與寬鬆的法令。

- 3、正面規定的法令與反面規定的法令。
- 4、人性、文化、環境對執行法令的影響。

二、人員、誘因、士氣

公共行政的策略管理，人的成敗條件決定一切。策略的成與敗，品質的優與劣，程序順與遂，都與決定及執行策略的「人」息息相關。不論組織、事權與法令的內容究為何，得其「人」則勝，不得其「人」則必敗。因此在策略管理中「人」的因素應放在最重要的位置做嚴肅的思考。

(一) 人員的選用、培養、任用：

- 1、選用的條件。
- 2、如何培養成為「有用的人」？
- 3、任用要領：適才適所，忠誠負責。

(二) 人才的誘因：

- 1、待遇與保障。
- 2、希望與尊嚴。
- 3、家庭與人性的考慮。
- 4、特殊任務與特殊誘因。

(三) 士氣的激勵：

- 1、「工作團結」的形成。
- 2、獎與懲的守則。
- 3、人性、個性、習性的掌控。
- 4、如何締造高昂的士氣。

(四) 建立優質機關文化：

- 1、魅力十足；
- 2、情深義重；
- 3、擁抱群眾；
- 4、度量寬宏；

- 5、樹立標竿；
- 6、人財掌控；
- 7、魄力毅力；
- 8、願景創夢；
- 9、資訊正確；
- 10、謀略善用。

（五）公共行政策略管理成敗分析

公共行政中的策略管理是二十一世紀行政革命，在E世代解決複雜問題，提昇行政績效的重要課題。基於公共行政與企業經營在本質和目標方面都有巨大差異，用於企業上成功策略管理不一定能用於公共行政。

公共行政的四大基本策略：1、無中生有；2、轉弱為強；3、反敗為勝；4、起死回生；一個機構的維持生命和生存並追求其永續向上的發展，是「行政人」最大、最常也是最終極的挑戰。行政人對策略的選項，不止，更不限於上列四項；但此四者是在行政單位面對困難的環境時最可能的選擇。例如，任何一次重要選舉之後，失敗一方面政黨、團體與個人，他們的策略很可能在四者之中選擇其一。又如一場重大災變之後，各政府機關、社區、團體和個人，必須在上面策略中選取、去管理去執行。因此，公共行政策略管理，無中生有，轉弱為強、反敗為勝、起死回生可視為「四大基本模式」（Basic Model）。面對困境與難題以及形形色色的挑戰，「行政人」對策略的選定，自應因時、因地、因主客觀環境和條件而有變化。運用之妙，存乎一心！¹⁰

¹⁰ 梅可望，〈策略管理專題〉，民96。

貳、危機管理

一、危機

(一) 意義

指因遭遇危險而產生另類機會之意識。遠東英漢大辭典對「Crisis」所下的定義為：「疾病的轉捩點（好轉或惡化）、危難、危急關頭、危急存亡之際；決定性時刻、關鍵轉折點。」牛津辭典則解釋「Crisis」是：「組織遭遇到轉捩點或存亡續絕的關頭」。另外韋氏字典則將危機定義為：「事情轉機與惡化的分水嶺，意識生死存亡的關頭。」Everett 以為危機是一種難以容忍，不穩定的狀況或突然發生改變，打斷個人、團體、組織或社區的正常運作，並且需要立即的注意和解決。¹¹ 黃士嘉提出危機一方面會造成個人或組織的危險狀態，另一方面卻也帶給個人與組織轉化、成長或發展的機會。即危機的產生，可能對於組織是轉機，也可能更趨惡劣。¹² 孫本初認為「危機」是指組織因內外環境因素所引起的一種對組織生存具有立即且嚴重威脅的情境或事件。¹³

危機包含有「危險」與「機會」的含義，有時也包括危險、風險及緊急事件等。危機與危險（Danger）、風險（Risk）、緊急事件（Emergency）略有不同，危險（Danger）是自有人類以來，在物競天擇下天賦生存之感覺；風險（Risk）是指對危險認知與辨識，有對危險發生機率評估性質；緊急事件（Emergency），是對危險事項

¹¹ Everett, S.M., "The Processing of Crisis and Non-crisis Strategic Issues." *Journal of Management Studies*, 1991, pp. 502-517.

¹² 黃士嘉，〈發展性之學校危機管理探究〉，《教育資料與研究》，第37期，民89，頁75-81。

¹³ 孫本初、羅志成，〈從官僚體制論緊急救災體系的建立〉，《立法院院聞》，第27卷第12期，民88，頁26-37。

發生緊迫性之意識。¹⁴ 遠東英漢大辭典對「Emergency」的定義則為：「緊急情況、不測事件、非常時刻、緊急需要、急症（病人）。特別是指突如其來，出意料之外的事故或情況，需要立即地採取行動者」。

緊急事件具有下列四種特性：

1、威脅性

可能威脅到個人、社會、機關組織或者國家的目標與價值。威脅性的強度也會深深影響決策者的執行方式與速度。

2、不確定性

災害於何時、何地發生無法確切預知，將會使得決策者與一般民眾對災變所帶來的威脅程度認知不一，進而影響政策執行的效果。

3、負面效果性

危機具有「分水嶺」、「轉捩點」的雙面效果性。危機有可能繼續惡化，但也有可能透過危機管理而化險為夷，化危機為轉機；緊急事件的意涵則是偏向負面意義，即使透過「紓緩」、「準備」的前置措施，也只能減少其所帶來的損失。

4、時間急迫性

緊急事件突然爆發，決策者必須在有限的時間下做出回應。但因決策時間相當倉促，能運用的時間極為有限，在時間壓力與資訊不足的雙重影響下，往往會影響決策品質。¹⁵

¹⁴ 廖訓銓，〈危機管理理論及分析之概述〉，《立法院院聞》，第27卷第12期，民88，頁8-12。

¹⁵ 林博彥，〈我國災變管理政策執行過程之研究〉，碩士論文，國立台灣大學政治學研究所，民83，頁5-8。

Mitroff & Maccshinney 對危機分類依內在與外在，人為與非人為區分成四大類：第一類是內在的非人為性危機，像是工業意外災害。第二類是外在的非人為性危機，像是巨大的環境破壞，自然災害、政府危機、國際危機。第三類是內在的人為性危機，如組織衝突、溝通失靈、怠工、廠內產品遭下毒、品管缺失、性騷擾、職業傷害等。第四類是外在的人為危機，如恐怖份子、主管遭綁架、廠外產品遭到下毒、仿冒、工人罷工、不實謠言散佈等。¹⁶

綜上所述，危機本身是中性的，猶如是水一樣可以「載舟」（出現機會），亦可以「覆舟」（產生危險）。但是大部分的人都會將危機給污名化，把它視為是洪水猛獸避之唯恐不及，每當危機出現時聯想到負面性或陰暗性的後果並且逃避，進而造成反效果而真正產生危險。其實危機出現時也可能是正面性或光明性的到來。端看危機發生時如何去因應。

（二）特性

古籍《大學》中所云：「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣！」為有效處理危機、化解危機及預防危機，就應先瞭解危機之特性，以利採取適當解決的方法，從容不迫地將危機化為轉機。綜觀國內外相關研究，可將危機之特性，歸納為以下六項：

1、危機具不確定性

危機的出現具有高度的突發性與不確定性，危機的不確定性可分為三種。第一是危機發生的不確定性：對危機何時

¹⁶ 邱毅，〈面對危機的因應和對策〉，《人力發展月刊》，第54期，民77，頁1-6。

會爆發與會發生於何地並不能事先確定；第二是危機過程的不確定：當危機真正產生後之情形並無法做預估掌握；第三是影響結果的不確定：指危機發生後之後續影響無法正確預測。¹⁷ 因為危機的變數往往是不確定的，因此人若只是按照正常思考模式去處理問題，就會忽視一些認為發生機率不高的負面資訊，而造成重大傷害。

2、危機具複雜性

危機就像是感冒一樣，來自許多不同之管道，因為範圍太過寬廣，因此無法列出可能的危機類型。¹⁸ 危機的產生更非單一原因所造成的，往往是許多原因所形成的。此外，危機發生的原因（cause）時常與後果（effect）互相錯綜複雜交織持續不斷的惡性循環互為因果，讓危機更為複雜讓人捉摸不定。¹⁹

3、危機具新聞性

危機所產生之效應常常具有新聞性，因此每當危機發生之際一定會受到大眾傳播媒體的大肆宣傳與報導。

4、危機具威脅性

危機乃是由組織內外因素所引起的一種威脅性情境並對組織生存具有殺傷力。²⁰ 而且危機發生後常常伴隨著威脅，會引起損失、傷害或死亡。假如不採取相關補救措施，就會對個人或是組織產生負面的影響。²¹

5、危機具急迫性

¹⁷ 黃新福，〈危機管理之研究—從組織層面來探討〉。碩士論文，國立政治大學公共行政研究所，民81。

¹⁸ 丘昌泰，〈建立校園危機預防機制〉，《現代教育論》，第9期，民92，頁274-279。

¹⁹ 孫本初，〈校園危機管理策略〉，《教育資料與研究》，第14期，民86，頁11-12。

²⁰ Hermann, C. F. "Crisis Management: A School District Response to Suicide. Alaska State Department of Education, Juneau." (ERIC Document Reproduction Service No.ED 339 973), 1969.

²¹ Dutton, J.E., "Crisis Management in Catholic Schools." National Catholic Educational Association, Washington DC. (ERIC Document Reproduction Service No.ED 383 068), 1986.

危機的爆發常常令人出乎意料之外，雖然任何的危機在事前都會有一些蛛絲馬跡的徵兆可尋，不過處置的時間非常短暫而且又非常急迫²²，在時間的壓迫與資訊的缺乏下，並無法按照平常的標準作業程序（SOP）來解決，往往在一剎那就爆發出來，若稍一不慎就會適得其反，損害擴大後果不堪收拾，讓人防不勝防，所以常常會造成個人或組織的混亂與著急。²³

6、危機具雙面性

Fink 分析危機如果發生，局勢不是會惡化，就是會有轉機，兩者的機率常各佔一半。²⁴ Armistead 認為危機是一種轉機也是危機。由上述可知，危機本身具有雙面性，分別是「危險」與「機會」兩種特性。換言之，危機具有一體兩面效用。²⁵

二、危機管理

（一）意義

當危機尚未發生之前，將可能發生的危機狀況依輕重緩急及發生機率先分析評估後模擬出假設狀況，再將各假設狀況予以分類，詳細規劃出解決方案及負責單位，並加以管理及演練，整個過程即為危機管理，危機管理廣泛地運用在許多領域。

廖訓銓認為「危機管理」乃為使遭遇危險時生命財產之損害情形減至最小或避免或減緩，對相關危險事項以有

²² 同註 20。

²³ 蔡培村，《學校經營與管理》。高雄：麗文，民 91，頁 32。

²⁴ Fink, S. "Crisis Management in Schools." Master of Education requirements, Colorado State University. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 334491) 1986.

²⁵ Armistead, L. "What to Do before the Violence Happens: Designing the Crisis Communication Plan." National Association of Secondary School Principals Bulletin, 80 (579), 1996, pp31-37.

系統方式處理之制度。²⁶

孫本初說明「危機管理」是組織為了避免或減輕危機情境所帶來的嚴重威脅，而從事的長期性規劃及不斷的學習、適應的動態過程。亦可說是一種針對危機情境所作的管理措施及因應策略，亦即將危機管理視為制度之建制，所作的一連串作為。²⁷

邱毅將「危機管理」定義為組織體為降低危機情境所帶來的威脅，所進行的長期規劃與不斷學習、反饋的動態調整過程。既將危機予以制化之管理，由事前之預防至危機發生後之處理。²⁸ 紀俊臣以為危機管理係指如何改變風險或不確定因素，讓自己獲得更多掌控命運之方法而所為之危機規劃。²⁹

陳芳雄認為危機管理是指針對潛在或當前的危機，基於動用資源最少、使用時間最短、波及範圍最小、損害程度最低的理念，有組織有計畫有步驟的採取最有效、最可行、最切實的對策和行動，通過必要的危機意識、危機處理、危機控制，以達危機解除之目標。³⁰

綜上所述，筆者嘗試將危機管理定義為：「當個人或是組織在面臨無法預料的突發狀況時，立即採取應變措施並把握第一時

²⁶ 廖訓銓，〈危機管理理論及分析之概述〉，《立法院院聞》，民88，第27卷，第12期，頁32-46。

²⁷ 孫本初，〈危機管理策略之探討〉。《人事月刊》，第22卷，第6期，民85，頁17-29。

²⁸ 邱毅，《現代危機管理》。台北：偉碩。民85，頁17。

²⁹ 紀俊臣，〈校園危機處理之法律問題探討〉，《教育資料與研究》，第14期，民86，頁3-10。

³⁰ 陳芳雄，《校園危機處理》。台北：幼獅，民86，頁20-25。

間，以智慧、科學的方法以及團隊的合作精神，在事前作預防、事中迅速化解與事後妥善處理之一連串歷程」。

（二）危機管理與危機處理之差異

危機管理（Crisis Management）一詞常常會與危機處理（Crisis Control）彼此間產生混淆，³¹ 筆者針對兩者之特性加以分析並予以釐清，如表 2-1：

表 2-1 危機管理與危機處理的區隔表

	危機管理 （ Crisis Management ）	危機處理 （ Crisis Control ）
考量範圍	事前、事中與事後的管理	事後的處理
考慮層次	面	點
主要功能	事前的有效預防	事後的有效解決
策略之性質	主動的與積極的	被動的與消極的
構成要素	事前預防、事中化解與事後學習	事後善後
內涵	較為週延	較為鬆散

資料來源：研究者自行整理

三、災害管理

災害管理是對於自然與人為災難進行預防、準備、因應與回復的管理程序與方法；由於自然與人為災難的發生具有不可測性與危機急迫性，往往不是例行的決策程序與層級節制的官僚體系所能因應的，故有些學者又稱之為緊急事故管理（emergency management）。³²

³¹ 顏秀如，〈從危機管理的角度論學校溝通〉，《學校行政雙月刊》，第 12 期，民 90，頁 43-51。

³² 丘昌泰，《災難管理學—地震篇》。台北，元照，民 89，頁

災害管理是緊急狀態下的特殊管理型態，災害管理者比一般行政管理者更須具備高度的危機意識、靈活的危機組織與彈性的危機處理流程，如此才能在時間有限、資源不足、人力欠缺的狀況下拯救民眾的生命與財產的安全。³³

美國在九一一恐怖攻擊事件後，許多新的公共管理思潮紛紛湧現，有反省民族主義者、有檢討行政效能者、有反思安全管理者，也有探討危機管理者，災害管理的典範逐漸遞移。Mcintire認為，既然無法傾全力（勞民傷財且無效率）防範類似災難事件不再發生，則應該針對管理上較脆弱的部分進行所謂「全面性弱點管理」。³⁴ 危機管理的精神是找出發生機率最高、影響最鉅的部分做好防範措施及應變之道，同時也考量經濟效益，「全面性弱點管理」則是全面檢討各個層面、各個階段制度面或管理面較不足或脆弱的部分予以強化。

四、災害危機管理

災害危機管理也可以細分減災、整備、應變、復原、推展、預防等部分，並形成一個完整的流程，可稱之為災害危機管理走向，如圖 2-1。

37-42。

³³ 同上註。

³⁴ David A.Mcentire, "A Comparison of Disaster Paradigms : The Search for Holistic Policy Guide", *Public Administration Review*, May/June 2002, Vol.62, No.3, 2002, pp.267-277.

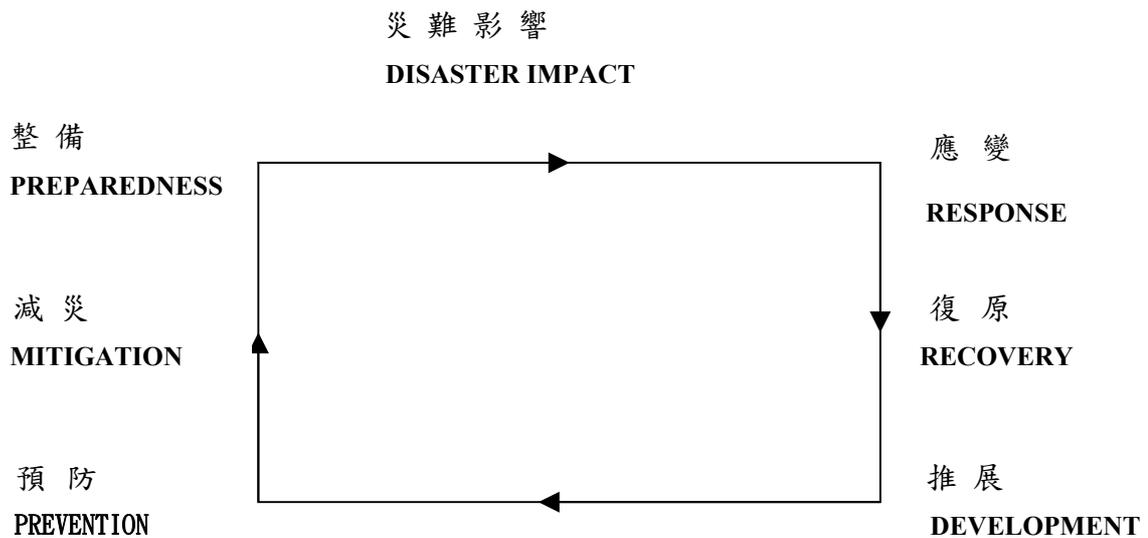


圖2-1 危機管理走向圖（basic format of the disaster management cycle）

資料來源：趙鋼，〈災難事故危機管理〉，《研考報導》，第43期，民87，頁50-66。

美國聯邦緊急事故管理總署（FEMA）則認為災害危機管理係預期或防範可能發生的災害危機，以有計畫、有系統、有組織的作為，整合政府與民間的資源，循「減災」、「整備」、「應變」、「復原重建」的步驟，防止災害的發生、抑制災害擴大、減輕災害的損失，適時有效率的應變處理與善後復原重建，化危機為轉機的機制。³⁵

「危機管理」就是一個組織為避免突發危機發生造成重大危害或損失所採行一系列有系統、有計畫的防範及緊急應變措施，以盡最大的可能做好危機處理的機制。以危機管理之模式及概念，包括「危機發展階段」、「危機管理程序」、「危機管理階

³⁵ FEMA 1998, "Home Page of the Federal Emergency Management Administration," <http://www.FEMA.gov/>, 2002.

段」，與「災害危機管理程序」相對應，其對照情形詳表 2-2。

表2-2 危機管理與災害危機管理程序對照表

危機發展 四個階段	危機管理 階段	危機管理程序	災害危機管理 程序
潛伏期	預防危機	危機的準備及預防	減災 mitigation 整備 preparedness
爆發期	發現危機	危機訊息的偵測、預警	應變 response
漫延期	隔離危機	損害的控制及處理	
復建期	處理危機	復原重建工作	善後復原重建 recovery
		回饋學習	檢討學習 learning

資料來源：研究者整理

第二節 我國危機管理機制

壹、美國危機管理機制

美國聯邦緊急事故管理總署（FEMA）於一九七九年成立，具有處理重大災害或緊急事故之豐富經驗，要研究災害危機管理可先由該部門或相關學者的研究論述中獲得參考資料。以下依減災、整備、應變及復原重建四個主題整理相關內容。

一、減災（Mitigation）

美國聯邦緊急事故管理總署（FEMA）訂定的「緊急作業計劃指導手冊」中，對減災的定義係以成本效益較高的方法，減少災害事件帶來的設施或裝置的可能損害。泛指任何可以減少災害造成的生命及財產風險的行動，是持續的、永久的，降低災害事件發生的機率以及潛在損失。包含土地使用分區管制、建造許可、建築法令、設計許可等相關法令的研擬、制訂高危險處所清冊。並認為減災工作實施愈徹底，社區安全更有保障。

減災的內容包含「各項降低或消除災害之對策規劃」、「城鄉規劃營造」、「交通及通訊機能強化」、「維生管線、防洪水利之確保」、「都市防災計畫」、「山坡地管理對策」、「防範颱風、豪（大）雨及沿海地區潮汐造成淹水、坡地崩塌、土石流災害」、「針對淹水、海岸溢淹、坡地災害等危險區域，進行災害潛勢及危險度分析並採取必要因應措施」、「避難路線、避難場所及防災據點規劃」等。

二、整備（Preparedness）

美國聯邦緊急事故管理總署（FEMA）認為儘管減災能使社區更安全，但是並無法完全避免所有災害造成的損失及危害，因此相關單位必須準備面對未被減緩的災害事故的威脅。而突發事故經常快速形成並且越來越複雜，政府只有預先採取一些確實的行動，才能成功地執行危機處理任務。整備則包括「為緊急行動設立主管單位及任務，並結合資源加以支援」、「設施、設備取得」，以及「備妥其他為達成分派任務所需要的資源」等等。同時相關成員必須接收訓練，技術及配備必須保持在最佳狀況以備不時之需。整備工作不應是臨時拼湊或依賴於特定的基礎，整備的關鍵是要發展連

結轄區內緊急管理義務權責單位的計畫³⁶。

整備的內容包含「各類災害防救計畫、訓練及演習」、「強化災害應變之機制」、「加強防救災相關單位之演練（習）」、「提昇民眾防救災能力」、「民間志工團體之組織聯繫」、「救災器材、民生物資儲備」、「與國軍及鄰近縣市訂定支援協定」、「災情蒐集、通報機制之建立」、「推動各級學校防災教育」等等。

三、應變（Response）

美國聯邦緊急事故管理總署（FEMA）定義「應變」係緊急事件發生時的應變作為，就如同是一個與時間賽跑的行動。應變作為包括「災情蒐集、通報、公布系統之建立與操作」、「對居民進行避難勸告或撤離」、「緊急搶救及醫療體系之確立」、「警戒與交通管制」、「請求支援」、「疏散避難規劃與執行」、「食物、飲用水及生活必需品之調度與分配」、「災民安置對策」、「維持民眾的資訊流通正常」、「罹難者處置對策」、「廢棄物與環境清理對策」、「新聞處理」等等。

四、復原重建（Recovery）

美國聯邦緊急事故管理總署（FEMA）認為重建是恢復公共基礎設施，使災區經濟生活回復至原狀。短期而言，先完成必要的維生系統（如：電力、通訊、水與污水系統、交通）至提供基本需求（如：食物、衣服以及收容中心）到可接受的標準。一旦已達成部分的穩定度，管轄單位則開始著

³⁶ FEMA , Guide for All-Hazard Emergency Operations Planning , 1996.

眼於長期的減災需求進行長期的重建努力，恢復經濟行動以及重建社區公共設施及家庭住宅。

貳、我國危機管理機制

行政院鑒於現代消防領域不斷擴張，任務日益繁重，原有消防組織架構已無法配合實際需求，乃於七十九年十月十八日第二二〇四次院會中指示：「消防業務原則上應自警察體系中分出，請內政部研究有無成立消防總局之必要及考慮將緊急醫療救護納入消防體系」。

在「災害防救法」公布施行前的防救災體系，雖已對平時及災時的防救工作責任單位及人員有所規範，但其實際事務或緊急應變的執行（含召集人、指揮官，以及消防或其他災害主管機關之事務）皆由兼職或臨時編組性質人員，亦即非專責機構的專職人員負責，對於政策、法制及執行方面皆難以落實。地方層級無論平時的災害防救會報或災害時的災害應變中心，皆由其首長擔任召集人或指揮官，但實際事務或業務的處理絕大部份由消防單位負責。

消防署於民國八十四年三月一日成立，在此之前，負責消防及救災任務的消防單位均隸屬於警察體系之下，消防單位在救災過程中若力有未逮（或因人員短缺，或因專業訓練不足，或因器材裝備不良等因素），也不見警界高層正視這些存在已久的問題，警察工作長久以來都是以緝捕要犯以及偵破大案為工作重點，消防工作只是為民服務性質，難見顯著績效。因此，消防單位長期在這種不受重視的環境下，專業知能自然難以提昇。但是，自從陸續發生多起公共場所火

災造成重大人命傷亡後，在大環境的壓力之下，消防署終於成立，消防法於民國八十四年八月十一日修正公布施行，使消防工作往前跨出一大步，帶給國內災害防救工作正面的影響，也提升了災害防救之制度面、法制面與實務面的功能。消防法明訂消防工作的三大任務為火災預防、災害搶救及緊急救護，災害搶救也於消防法的實施正式納入消防工作。然而，當重大災害發生時，並非消防單位可以獨立完成救災工作，而必須藉由各相關單位的共同參與及相互配合，才能在最短時間內搶救岌岌可危的受災民眾並做好後續復原重建工作。但是，當不同單位一起參與救災工作時，常常因為指揮權責不明確，或者消防局的層級過低，造成在災害現場無法指揮或協調相關支援單位的情形，各單位各行其事及各自為政，嚴重降低救災品質及效率。當時除了消防法外，缺乏涵括多數重大災害均可適用之完整法令，使得在重大災害發生時，難以有效的整合各單位的救災資源，錯失最佳的搶救時機。

災害防救法在八十九年七月十九日由總統公布施行，明訂各級政府以及各權責機關之責任，確立我國三層級之災害防救體系，規範各級政府確實執行相關災害防救工作，並依據「災害防救法」之規定，各級政府必須成立「災害防救會報」，訂定「災害防救計畫」，規劃、督導所屬機關各項災害預防工作之執行。另於災害發生時，分別成立「災害應變中心」，結合各機關內部之「緊急應變小組」執行災害應變事宜。

我國「災害防救法」係師法日本的災害防救體系，雖部

分採用美國災害管理的作法，但以我國的國情、組織結構及政治生態而言，難以完全援用美國的體制，³⁷ 相關災害危機管理的理論及國外經驗漸漸引入國內，但國內有關災害防救工作的推動是自災害防救法施行後才開始，相關配套措施尚不完整，整個機制運作仍不純熟，體制設計雖完善，但執行時則存在許多難以克服的問題，有待各層級檢討修正。

³⁷ 張建興，〈災害防救法解說〉，台北：正信出版社，民90，頁89。

第三章 重建決策

不管政府在重建區做了多少的投入與努力，其實都無法替代重建區災民所受苦難的萬分之一，而社會也永遠不會滿意。重建的工作雖然無法一蹴可幾，永遠不會有完美的一刻，但是各相關機關及地方政府通力合作，採取新思維、新作法，突破各項的困難，政府投入九二一的心血理應獲得民眾的喝采與肯定。

九二一集集大地震從救災、安置到復建，不論新舊政府均非常重視，積極推動。各階段性任務雖有所不同，運作機制也有所差異，但整體重建在政策方向上，其實有其一貫的脈絡。重建會首任執行長黃榮村經常強調，重建超越黨派，不分新舊政府，過去所有的政策及實施結果概括承受，重建政策一直維持這樣的基調。

第一節 重建決策的基礎

重建政策的基礎就是88年11月9日行政院公布的「災後重建計畫工作綱領」，由行政院經濟建設委員會所擬訂，經行政院89年5月15日備查的「災後重建政策白皮書」以及89年2月3日總統公布的「九二一震災重建暫行條例」，災後重建綱領所揭櫫的重要內容如圖 3-1：

壹、計畫體系

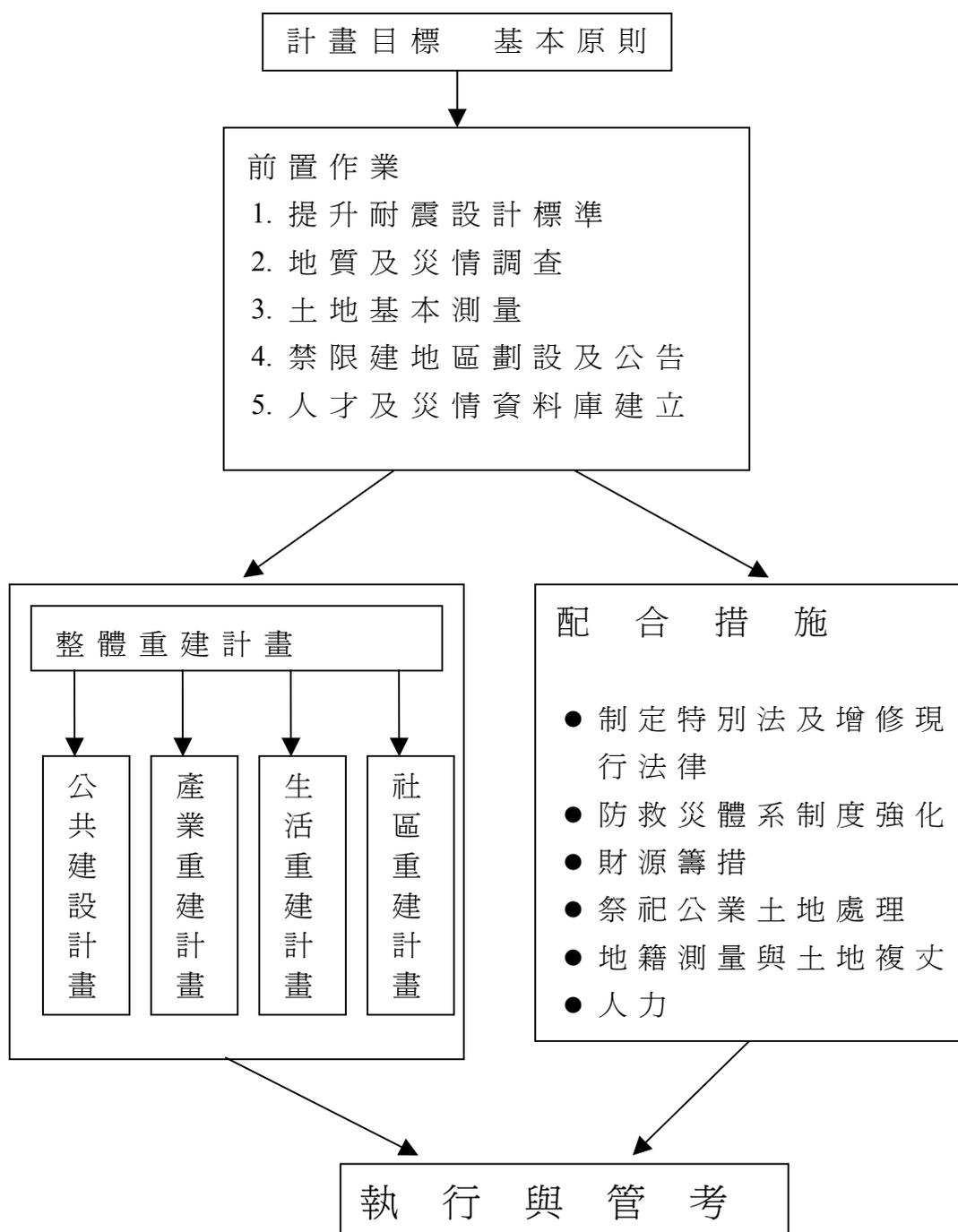


圖 3-1 九二一災後重建計畫體系圖

資料來源：災後重建計畫工作綱領，行政院災後重建推動委員會
八十八年十一月九日函頒

貳、計畫目標

考量中部地區深具自然和人文景觀資源，山川秀麗，生物多樣，物產富饒，富人文史蹟，並提升居民生活品質，促進發展。

- 一、塑造關懷互助的新社會
- 二、建立社區營造的新意識
- 三、創造永續發展的新環境
- 四、營造防災抗震的新城鄉
- 五、發展多元化的地方產業
- 六、建設農村風貌的生活圈³⁸

參、基本原則

為促進中部地區持續發展，避免中輟，又考量自然人文特色與社區環境，妥為規劃。

- 一、以人為本，以生活為核心，重建新家園。
- 二、考量地區及都市長遠發展，因地制宜，整體規劃農地與建地使用。
- 三、建設與生態、環保並重，都市與農村兼顧；營造不同特色之都市與農村風貌，建造景觀優美之城鄉環境。
- 四、強化建物、設施與社區防災功能，建立迅速確實及具應變功能的運輸、通訊網，強化維生系統。
- 五、結合地方文化特色與產業型態，推動傳統產業復興，獎勵企

³⁸ 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〉，民 88.12.01，頁 69。

業再造。

- 六、明確劃分中央與地方權責，加強政府部門橫向、縱向分工合作；採彈性、靈活做法，縮短行政程序、加速重建家園。
- 七、考慮各級政府能力，善用民間資源，鼓勵民間積極參與，建立民眾專家、企業、政府四合一工作團隊。
- 八、公共建設、產業、生活重建計畫，由中央主導，民間支援，地方配合；社區重建計畫由地方主導，民間參與，中央支援；各項計畫依完成時序分別執行。³⁹

重建政策制定的基礎，除了上述災後重建計畫工作綱領、災後重建政策白皮書及九二一震災重建暫行條例所提示的內涵外，更重要的是要體察重建區民眾需要，作為制定各項政策的標竿。

第二節 重建的環境背景

九二一集集大地震發生於不尋常的時空背景下，複雜的社會因素使重建政策的制定深受影響，救災及重建的步伐也深深受到牽動。其背景因素分析如次：

壹、災害規模大

九二一震災災區橫跨八縣市。面對這樣罕見的巨大災難，執

³⁹ 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〉，民 88.12.01，頁 70。

行之人力、財力及規劃能力均有所不足，在沒有完備的制度及經驗可供參考時，運作不良的情形在所難免。南投縣是受創最嚴重的地區，而其人力及財力又最是單薄，雖然重建會給予的協助最多，整體重建工程仍然無法按照預期進度進行。

日本阪神大地震損失約 9 兆 6,000 億日圓，國庫支出重建經費為 5 兆零 200 億日圓。另外由復興基金 9,000 億日圓，其中由神戶市負擔 3,000 億日圓、由兵庫縣負擔 6,000 億日圓。⁴⁰

九二一震災行政院主計處估計損失為 3,622 億元。為籌措重建經費，中央政府在 88 年及 89 年度追加 1,061 億元，90 年度中央總預算列 62.3 億元、特別預算 1,000 億元，合計 2,123 億元；以上不含相關部會預算及中央銀行房屋貸款 1,000 億元及中小企業低利融資貸款 500 億元。

貳、法制不夠完備

九二一大地震，現有的機制只能應付一般小災難，但對大地震沒有準備⁴¹。日本 1923 年關東大地震，規模 7.9，死亡及行蹤不明者高達 142,807 人，因此開始積極建構防災體制，已累積豐富的法律與制度。例如 1947 年制定「災害救助法」、1961 年制定「災害對策基本法」等，對於災害應變建立良好機制。

日本在 1995 年 1 月 17 日發生阪神大地震，規模 7.2，死亡及失蹤人數高達 6,435 人。⁴² 同為東亞地震帶上的臺灣，國人驚悚有可能亦遭受同樣重創，因此開始著重地震的防範因應，也先後

⁴⁰ 《阪神・淡路大震災復興誌》，日本總理府，2000，P3、P9。

⁴¹ 江丙坤，〈救災重建爭議多〉，《中國時報》，民 88.10.17，版 3。

⁴² 《阪神・淡路大震災復興誌》，日本總理府，2000，P131。

派遣參訪團前往觀摩。不過整體防災救災機制還未完備，89年7月19日才公布實施「災害防救法」，目前運作的中央防災會報只是任務編組，能發揮的功能有其限度。

雖然在九二一地震發生後四個多月即公布實施「九二一震災重建暫行條例」，但運作起來並不如預期順暢，其間經過三次修正，在實際執行上仍有一些落差。例如：第十二條「災區可供建築之共有土地位於整體開發範圍內者，除於開發前有共有人過半數及其應有部分合計過半數之反對外，視為同意參加整體開發。」

雖然該條文將開發門檻放寬到「除於過半數反對……」，但因其他相關法令及配套措施不備，仍然推動不了，石岡鄉劉家伙房重建不成，就是明顯的例子。

叁、大環境不景氣

九二一集集大地震發生前數年，全球性不景氣及亞洲金融風暴在進行，這股風暴也悄然侵襲臺灣。在九二一地震前夕，股市下跌，失業率攀升，88年8月23日行政院主計處公布七月份失業人數高達302,000人，失業率為3.11%，創14年新高。⁴³

九二一震災，政府在財政緊繃情況，籌措二千多億元從事重建固屬不易，接著要輔導災區民眾就業，以便有能力購屋及償還貸款更非易事。臺灣自2002年元月起加入WTO，以農業生產為主的重建區，尤其南投縣受到的衝擊更大，加深了重建工作的難度。經政府持續推動以工代賑、多元就業方案、擴大就業計畫，

⁴³ 《中外近百年大事記》，臺灣省南投縣：臺灣省文獻委員會，民90.3，P270。

加上2003年下半年景氣逐漸回升，失業情形有所改善，全國失業率自91年8月的最高點5.35%，降至92年第四季的4.73%（災區七縣市為4.79%）

肆、震出潛藏的棘手問題

九二一災後重建，社會上最關心的就是住宅重建，住宅重建的先決條件就是產權及地界清楚。許多陳年土地產權糾葛的問題因地震而浮現，包括共業土地、占用公地、祭祀公業、台拓地、頭家地等，由於土地所有權無法解決，拖住重建的腳步；另外，集合式住宅在九二一地震中全倒達172棟、半倒148棟，⁴⁴受災戶意見很難整合，更是棘手。

伍、社會過度期待

社會各界對九二一震災重建寄予深切期盼，不僅要求儘快完成重建，甚至提出許多超乎九二一震災重建範圍的訴求，後續發生的震災、水災等也要求比照九二一震災處理模式處理，滋生困擾。

第三節 重建決策制定原則

壹、與九二一震災有關

政府成立「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，依據「九二一震災重建暫行條例」執行重建工作，其範圍是以九二一震災及其後餘震所造成之災害為限。90年7月31日桃芝颱風時，

⁴⁴ 行政院九二一震災災後重建推動委員會統計資料，至92年12月31日止。

南投地區受創甚重，當時對是否可以動支九二一震災特別預算，曾引發爭議，最後決定桃芝重建經費由行政院另編經費辦理。

貳、復舊為主

重建範圍廣大，為妥善運用有限的資源，有多少錢，做多少事，採取原地、原規模面積重建為原則。一些機關未經重建會核可，擅自擴大重建辦公廳舍面積，完工後面臨經費不足請求增加補助情形，重建會一律不准。例如國姓鄉福龜村長壽社區活動中心，因為擴大建築面積，造成經費不足，成為僅有屋頂、樑柱的「空殼屋」的怪現象。基於這項原則，重建無法突破九二一震災重建暫行條例及會計作業的限制，因此不可能充滿理想主義的色彩，去做一些宏偉的計畫。

參、私人財產不補償

救災及重建的運作過程，首先是解除對生命的危害，完成公共工程復建；提供生活支援，包括住宅重建融資貸款，但政府對私有財產無補償之義務。

台中市大坑地區正辦理斷層帶土地交換作業，根據暫行條例第三十六條規定，以「災區原已建築使用之私有用地經變更為非建築用地，且災後未獲配國民住宅為限。……」有一位民眾希望參加「以地易地」，惟因其已獲配國民住宅，要求政府再買回其國宅，以便其擁有之斷層帶土地能夠參加以地易地而保值，屢次申訴，重建會予以拒絕。

重建區許多民眾的私有地，因為坡陡，恐怕崩塌，希望政府協助興建擋土牆。私有土地上的陡坡，政府一般是不予處理，如果該地段經評估有危及公共安全的情況，重建會就採個案方式處

理。日本廣島縣吳市對於民眾要求興建擋土牆時，除非民眾捐出擋土牆範圍土地，否則不予受理。⁴⁵

私人財產損失不補償是原則。九二一震災重建對於供公眾使用的私人道路，如果震災損壞，政府也協助修復。日本對震災損壞的私人道路，在合乎公眾使用等要件下，可補助工程費六分之五。⁴⁶ 雖然說私人財產不補償，但實質上，高額的慰助金，全、半倒補助及重建貸款利息補貼等，也是另一種形式的補償。

肆、採行最有利規定

災後重建工作，依暫行條例第二條規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。但其他法律規定較本條例更有利災後重建者，適用最有利之法律。除此而外，門檻放寬，包括補助條件、補助金額、補助人口數等，或者補助期限一延再延，也都是採行對災民較有利的做法，但也遭受批評救助辦法一再加碼之不當。重建暫行條例及相關措施對災民的補助、協助是非常優厚的。不能說是絕後，絕對空前。

伍、儘速完成重建

重建工作為社會各界所殷切盼望，加上執政黨有四年任期壓力，陳前總統也多次提及在93年6月底前完成重建，因此必須在限定時間內突破行政程序的羈絆，完成主要重建工作。尤其是眾所矚目的土地重測鑑界、交通工程及學校工程，在大力趕工下，均能達成使命。

⁴⁵ 《國際間被災地における復興行政評價の検証的開發研究》，日本，トヨタ財團，2002，P.11。

⁴⁶ 《阪神・淡路大震災復興誌》，日本總理府，2000，p365。

幾任總統及院長均非常關切重建工作，經常巡視災區。陳前總統水扁於89年7月13日巡視台中縣災區，要求九二一週年前完成災區學校重建工程發包；也曾經在90年2月25日全國行政革新會議中指出多項行政缺失，包括九二一重建緩慢，急切的心情溢於言表。

第四節 重建重要決策方向

重建會統合規劃重建事宜，包括制訂各項政策。重建會是基於「災後重建計畫工作綱領」及「災後重建政策白皮書」的指導原則，依據「九二一震災重建暫行條例」規定，使用特別預算等經費推動重建工作。

凡事有輕重緩急，重建會89年6月1日成立後，首要急切的工作就是訂定政策方向及目標；擬訂各項重建計畫，編列預算；研議修訂九二一震災重建暫行條例及相關子法。在89年下半年，重建會不停地進行現地勘查，持續召開協商會議忙得不可開交。經常開會到深夜，就是為了完成這些與政策制定及計畫執行息息相關的基礎工程。

九二一震災重建工作範圍廣泛，重建政策林林總總，不勝枚舉。歸納重要政策方向如次：

壹、組織功能方面：

- 一、統合政府資源人力，依據事權統一、問題導向、功能分組、單一窗口等原則，推動政府部門縱向貫徹與橫向聯繫。

- 二、設置輔導小組，巡迴災區，瞭解民情，協助社區發展。
- 三、設置民眾服務中心，接受民眾陳情案件，瞭解民眾困難，協助解決問題。

貳、住宅重建方面：

- 一、在重建特別預算中，設置重建更新基金提供金融優惠，配合中央銀行1000億元重建家園緊急融資貸款，協助災民進行住宅修繕及重建。
- 二、建立震損住宅判定爭議處理及修復補強機制，提供經費補助及法令技術諮詢，輔導集合住宅重建。
- 三、簡化行政程序，提供獎勵補助，租稅減免，協助個別住宅重建。
- 四、調派人力，分期分區完成重建地籍重測，以配合住宅重建需求。
- 五、推動各項利息補貼措施，降低受災戶負擔，助益住宅重建。
- 六、推動新社區開發、老街更新、農村聚落重建、原住民聚落重建等。
- 七、臨時住宅安置輔導。

參、生活重建方面

- 一、儘速發送慰助金、補助費。
- 二、解決災民居住問題，推動申領租金、申購國宅、配住組合屋三擇一安置措施。

- 三、辦理醫療服務，維護公共衛生。
- 四、積極推動就業輔導及職業訓練。
- 五、設置生活重建服務中心，提供諮商服務。
- 六、弱勢戶特別扶助。
- 七、社區總體營造。

肆、公共建設方面

- 一、儘速完成水、電、瓦斯、通訊等維生系統恢復運作。
- 二、積極推動道路、橋樑搶通及修建、重建。
- 三、設置簡易教室與推動學校重建齊頭併進。
- 四、公有建築重建。
- 五、古蹟修復。
- 六、公共工程品質查核。

伍、大地工程方面

- 一、崩場地整治、土石流防治，防止危害生命財產安全。
- 二、水利設施整建，辦理區域排水、自來水、灌溉設施。
- 三、堰塞湖處理（九份二山、草嶺），避免決堤造成重大災害。
- 四、推動四大流域整體治理。
- 五、國家地震紀念地整備。

陸、產業振興方面

- 一、發展地方特色產業酒、竹、茶、花等。
- 二、提升遊憩品質，規劃觀光帶，成立策略聯盟，吸引國內外觀

光客。

三、提供產業優惠融資，協助工商界經營。

四、推動重建區產業振興措施。

五、推動形象商圈計畫，活絡商業活動

六、農特產促銷措施。

第五節 決策制定機制

壹、重建會決策角色

重建決策基本上是由重建會來協調、統合。總統及院長對重建工作只是設定目標，會關心、提示重點，例如游前院長曾提示降低災民貸款利率，推動重建區振興計畫，一般而言，他們對政策之執行並無太大意見。

重建會在重建政策上有其協調、審核、決策功能；⁴⁷ 在執行上，有其推動及監督之功能。重建工作又牽涉中央各部會，由重建會居間協調統合，在重建工作的控管及推動上，的確發揮相當的作用。例如溪阿公路安定彎段，工程艱巨，由前首任執行長黃榮村協調軍方，爆破打通峭壁，後因桃芝颱風，路基流失，復由前第三任執行長郭瑤琪協調國道新建工程局代辦執行溪阿公路安定彎隧道工程；校園重建初期因進度比較慢，遭受批評，重建會乃積極協調、督導，完成校園重建工程。重建會並非實際執行機

⁴⁷ 暫行條例第五條規定，重建會及行政、院、長為召集人，委員由中央相關部門、會、核、村、負、責、規、定、地、區、社、區、推、動、及、設、置、推、行、災、民、代、表、直、轄、九、市、二、項、集、負、責、災、區、重、建、後、重、建、事、項、由、鄉、鎮、推、動。

關，當地方政府不願意或無能力負起推動責任時將如何處理？也引起討論。⁴⁸

貳、決策制定程序

當一項重建業務有必要形成政策時，通常先經重建會內部討論，再邀集相關部會及地方政府討論，形成初步共識後，再作成政策草案，在每星期四召開的重建會工作會報討論執行。重要政策會提送每個月一次的重建委員會議討論決定，例如租金延長發放一年。委員會議很少作政策上的變更，如果部會間有不同的意見，通常再作協調。

在政策制定的過程，檢討起來，有些缺失，值得改進：

- 一、時間倉促，未經充分討論，政策不夠周延。
- 二、地方政府反映，未被充分諮詢意見，因而降低其認同感及支持的態度，增加執行上困難度。
- 三、民眾意見未能表達，未能列入政策考量範圍。

有的民眾因不瞭解而持反對立場。

- 四、學術界參與規劃或被徵詢，相對偏低。

在九二一震災後，有許多學者參與在各鄉鎮規劃「重建綱要計畫」，因為大部分規劃書太理想化，根本不可行或無財源可供執行，結果許多規劃書被束之高閣。因此影響了爾後政府部門與學術部門在重建政策上的互動關係。事實上，如果能夠由學者參與政策討論，將可提供不同面相供參考採擇。將來實在有必要加強這方面的交流。

⁴⁸ 92年3月重建會對組織作調整修正時，針對該會暫行組織規程第二條作修正，增列第二項「前項所列重建事項，各級政府得由本會逕以推動執行如有窒礙難行、情況急迫或需統籌辦理者，得

五、事先未考慮執行上可能的負面因素。

政策執行時遇到阻礙，不僅是重建工程，國內許多公共政策制定時，都因為未考慮複雜干擾因素，所以工程落後，這是司空見慣的。這些因素包括土地取得困難、民眾抗爭、發包流標、經費不足、執行人員人力與素質不足等，不一而足。

參、由上而下主導模式

政府所推動的政策，是透過行政體系，在完成立法的程序下執行。雖然各縣市政府對於重建項目有提案權，中央與地方也有協調機制，但嚴格說起來，重建政策的制定及相關的立法、預算的編列是「由上而下」的主導模式。

近年來民眾意識日益抬頭，「由下而上」的呼聲很高，但是基本上，九二一重建政策的主導模式是「由上而下」的，因為中央負擔全部重建經費。九二一重建的計畫項目係由相關部會及縣市政府提出，經重建會統整審核，這種由中央編列預算、核定補助計畫經費的模式比較有效率，但實務面有些地方不夠周延。

災後重建計畫工作綱領對重建工作區分中央與地方權責。新政府成立後，雖然也強調社區重建計畫由地方主導，民間參與，中央支援，是「由下而上」的；「地方能做的，中央不做」。事實上還是由中央主導。主要的原因除了長期以來行政慣性外，地方的規劃能力及人力顯有不足，也是主要原因。

比較起來，日本阪神大地震雖然中央出大部分的經費，也決定許多重建政策，但大部分的重建項目是由地方主導的。包括神戶市新建國內機場，雖然中央基於財源考量反對，神戶市還是興

陸、政策執行漸進調整

九二一震災是百年中最大的災難，應付這樣大型的災後重建計畫，各級政府的經驗明顯不足；加以重建會是臨時性機關，成員由調兼人員組成，在重建規劃及法令運用的純熟度有所不足。由於政策執行是動態發展的，一些政策會因應實際需要主動或被動調整，無可厚非。

重建政策在執行過程，會根據當時的經驗及外界反映，經由漸進變遷的過程，而獲致順利執行的結果，屢見不鮮。上述漸進決策執行模式是一種補救性的做法。政策的調整或多或少造成執行單位的困擾，招致批評，例如租金延長發放一年，組合屋居住期限的一再延長，基層執行單位迭有抱怨。

第六節 重建政策社會觀點

重建工作經緯萬端，不但計畫項目龐大而且內容繁雜。在多元化社會裏，從不同的角度檢視重建，有不同的認知，不同的看法。歸結社會各界的質疑與期許有以下重點。

壹、重建步調緩慢

重建工程數量龐大，牽涉許多機關、許多的法令，各個部門的工作有快有慢，像公共工程進展尚稱順利，惟住宅方面比較緩慢，而這個部分是社會關注的焦點，尤其是集合式住宅重建。

住宅重建牽涉到土地產權、貸款還款能力以及重建意願等因素，社會上的看法就是貸不到款，銀行刁難。事實上，住宅重建牽涉許多主客觀因素，也要顧及公平性原則，並不是靠重建會、

或暫行條例規定就可以解決的。曾有立法委員在立法院質詢的時候說：「住宅融資撥貸的錢還剩很多，為何不貸給災民。」類似的說法，太簡化問題所在。

貳、行政程序繁瑣

行政機關有許多法令及程序的羈絆，並且要經許多次的協調才能定案。不但民眾不耐煩，公務員對那些繁瑣的程序也無可奈何。⁵¹ 另外，有些棘手案件，公文旅行，轉來轉去又回到原點，民眾抱怨，在所難免。⁵²

最困難的行政作業就是特別預算的編列。從89年6月1日重建會成立以後，就開始規劃籌編特別預算。在與各部會及主計處多次協商，三度送立法院審議，最後經總統公告，完成法定程序的日期，第一期特別預算是90年5月2日，第二期特別預算是90年12月26日。

參、特別預算編列不盡妥當

特別預算編列過程繁複，作業時間倉促，許多計畫項目並非符合所謂「理性決策」模式。以致爾後執行時，發生計畫項目註銷、計畫項目核定經費不足、計畫項目變更情形所在多有。

整體重建預算至92年底已執行 79.60 %，但是特別預算部分執行效率不如預期，以92年12月底計算，第一期特別預算執行率為 58.66 %，第二期為 61.92 %，執行率不理想。最受外界批評

⁵¹ 以全、半倒戶租金延長發放一年的作業而言，重建會與內政部包
等機、關經過許多次協調，經過六個多月時間，開了許多會議
括六次專案會議，才確定租金延長發放一年的政策。

⁵² 重建委員會郭瑤琪執行長親自會見民眾，縮短行政流程，協助解決
重約活動，由首長親自會見民眾，縮短行政流程，協助解決
有困難。

的是九二一震災社區重建更新基金重建融資撥貸預算，編列高達 280.12 億元，卻只執行了 20 多億元。

這項重建融資預算執行情況不理想，主要原因是當初籌編特別預算時，許多計畫項目尚未規劃完成，而預算送立法院審議在即；另方面考慮融資撥貸預算原估列 80 多億元恐有不足需求，仍另外寬列 200 億元在融資撥貸項下，包括第一期 265.61 億元、第二期 14.51 億元。

中央政府為協助災民儘速進行住宅重建，88 年 9 月間已由中央銀行提撥 1,000 億元專款，供災民修繕、購置以及重建房屋之用，至 92 年只用了 514 億元。事實上，因九二一地震自有住宅毀損之所有權人，土地產權清楚，依法可申請建築執照，且有償債能力者，已直接申貸央行 1,000 億元九二一震災重建家園緊急融資專案貸款；對於無法提供足額擔保品之受災戶及個人曾有信用不良紀錄，但目前有固定收入且有償債能力者，基金管理委員會第六次委員會議決定同意其申貸本基金無息融資，並建請金融機構儘量予以協助；至申請九二一震災重建家園優惠貸款若有困難者，請中央銀行個案協助解決，為推廣此項業務，主管部會及重建會，已極力宣導；台中中興大樓及東勢東工社區，先前已規劃完成，將由九二一震災社區重建更新基金無息融資，後因開工在即，經協調直接申貸央行 1000 億元優惠貸款。雖然特別預算中所編列之融資撥貸經費有 200 多億未用在住宅重建融資上面，但剩餘經費不會繳庫，乃調整應用於其他重建項目。

肆、法令僵化運作困難

九二一大地震震出許多老問題，尤其土地問題最為嚴重，包括地界不清、占用公地、共業土地、祭祀公業土地等等；另外，172 棟集合式住宅的重建也是困難工程。九二一震災重建暫行條

例，標榜為有效、迅速推動震災災後重建工作而制訂。事實上乃有許多執行上的困難，⁵³ 必須相關法令配合修正才能夠進行。

伍、政策變更無所適從

基層公務人員或者民眾對政策變更，常有怨言。許多政策變更都有其不得不然的理由，但是在公共政策的執行過程也是最容易引起媒體與民眾批評的，不可不慎。大家所熟知的，全半倒的判定反覆；組合屋續住期限延長；新訂慰助金發放標準，造成已發放的慰助金必須收回的困擾等。⁵⁴

陸、良好政策未落實

九二一震災重建暫行條例，對災民有特別的待遇，許多政策也順利執行，民眾對於一些未能落實的政策有所怨言。例如以地易地困難重重，台中市大坑斷層帶公私有土地的交換是成功的案例；重建區公共工程雇用三分之一災區居民，查核作業困難，影響成效；住宅融資政策口惠實不至等。災民代表對於這些與民眾利益攸關的政策，特別重視，經常針對這些議題提供意見。這些民眾的意見，有的可以加速確實執行，像住宅融資貸款，銀行也依照相關規定辦理，重建會也以個案處理方式，予以災民合理的協助。

⁵³ 例如暫行者條例第三十條，對於其於式。意行措88年住自政境每
經拆或除其政者，方府同對套88年住自政境每
新移轉於他政者，府同對套88年住自政境每
要需有政不針配於必根經意追
立完政部者已後綠要
內政傷部，市了
重傷卻，市了
縣傷卻，市了
定傷卻，市了
里傷卻，市了
為傷卻，市了

⁵⁴ 並更」只際建
損市地，實上
毀都基轉據制
災、築移根機
震收建」應作
因徵筆地形運
廈段整基情在
大區「築似並
寓、有建類，
公劃原筆。討
，重前整高檢
項地災「很再
五市其須度化
第以以必難簡
一法得定，與
之無，規了行
條地者中成執
四基建文中不
十築重條辦序
三建理於就程。
第其辦由，政
例於式。意行措
條，方府同對套
行者他政不針
暫除其於人，整
如拆或轉有要
例經新移要需
立完政部者已
內重傷卻，市
縣傷卻，市
定傷卻，市
里傷卻，市
為傷卻，市

柒、高標準的政策訴求

有些民間團體對九二一重建提出一些超高標準的政策訴求，像代位求償、概括承受、政府徵收斷層帶土地等，這些政策訴求在日本阪神大地震重建中均未被採行。在九二一大地震週年時，這些訴求還非常響亮，到二週年時還有提起，到三週年時幾乎沒有聲音了。

捌、其他關切事項

一、民間捐款運用

對於民間捐款之處理，外界有許多聲音。民間捐款含利息約 339 億元，分由許多捐款單位在運用，其中政府的專戶 108 個、民間團體專戶 235 個。屬於行政院與中央各部會部分共計 140 億餘元，係撥交財團法人九二一震災重建基金管理運用。一般民眾誤以為政府用這筆捐款作公共建設，事實上重建會所用的經費都是由政府編列預算辦理。整體而言，民間捐款經追查結果並未如一般人所言浮濫情形。惟民間捐款之運用項目及範圍宜作適當規範，以與政府重建預算區隔互補是社會各界共識。

二、協議承受成數太低

協議承受在震災後，災民遭受重大損失之際，減輕災民負擔，承受件數 2,782 件，承受金額 35 億 6,639 萬元，甚具意義，日本沒有類似的做法。基本上，這是銀行跟民眾借貸關係，透過協商方式解決的模式。公營銀行配合的意願非常高，對民營銀行只能作道德勸說，績效不如公營銀行。民眾當然希望銀行承受打消的債權越多越好，不過，一般而言，雖不滿意，大部分能夠接受。

三、死亡慰助金金額太高

根據82年公布實施之臺灣省天然災害救助金核發標準規定，死亡者每名發放新臺幣20萬元。九二一震災死亡者發給100萬元，較規定標準高很多，確實是可以探討的。

四、慰助金為何不發給住屋所有人

根據臺灣省天然災害救助金核發標準規定，住屋全倒、半倒救助金，由戶長或現住人具領。但未居住於受災毀損住屋者，不予發給。二一震災是比照這項規定發給現住人，不發給房屋所有人。

五、融資貸款申請不易且舊貸利率過高

災後民眾重建家園，一些擔保品不足者，雖有信用保證機制，協助4,382件貸款案，但尚無法普遍實行。災前貸款利率多為7%或8%，和災後貸款利率相比偏高，經過冗長的協商，舊貸利率於91年12月24日調降為4%（災戶僅需負擔3%，1%由政府九二一震災社區重建更新基金吸收）；新貸利率於92年3月1日起調降為2%。

第四章 重建決策評估與建議

第一節 公共工程

九二一震災造成道路橋樑、公有建築、學校、古蹟歷史建築嚴重受損，在重建過程，除了古蹟歷史建築具有特殊性及複雜性進度緩慢外，其他公共建設進度及績效，整體而言值得肯定，尤其是校園重建。

表 4-1：公共建設完成率統計表

工作項目	重建目標	完成數	完成率 (%)	未完成數			發包率 (%)
				已發包數	未發包數	合計	
公有建築 (辦公廳舍)	1,420 件	1,387 件	97.68	33	0	33	100.0
學校(復建工程)	2413 件	2342 件	97.06	48	23	71	99.0
道路橋樑 (含農路)	6,954 處	6,935 處	99.73	16	3	19	99.96
古蹟修復	80 處	60 處	75	20	0	20	100

資料來源：行政院九二一重建委員會統計，93.06.30

壹、公共建設重建成果

學校重建是官民合作成功的典範，也是重建工作中最成功的項目之一。為國內外人士所讚美與肯定。學校重建是多元社會的發展的象徵，校園不再是生硬冷冰的建築物，而是結合校園，各具特色美麗建築，為使用者，包括社區民眾所喜愛。

校園重建工程起步慢，因而飽受批評，但它循序漸進，反而成果豐碩。它為人稱道，不僅是美麗而已，更重要的，它傳達出教育改革的理想，舉凡人本教育、開放教育、小班小校、終身學習、開放校園與綠建築等核心精神，成為落實教改理念重要的環節。以專業營建管理辦理重建工程，是確保學校重建工程品質的基石。對於學校重建的金額達到五千萬元以上及未達五千萬元以上，但需全校辦理重建的學校，由教育部委託專業營建管理團隊（公司）協助辦理學校重建工程。並規定專案管理服務協助校園重建務必達到下列四項功能：

- 一、需協助評選優良建築師，以落實新校園運動理念之規劃及設計。
- 二、需能確保重建學校之工程品質。
- 三、需能有效控制工期及縮短工期。
- 四、需能減輕地方政府及學校之行政業務之負擔。

專業營建管理團隊（公司）由亞新工程顧問公司得標，由其協助雲林縣、嘉義縣（市）、臺南縣（市）校園重建較大型工程二十二校辦理重建業務；苗栗縣、臺中縣及南投縣較大型重建工程四十校則委由內政部營建署代為辦理；臺中市及彰化縣校園重建工程由於量體較小則由當地縣市政府自行辦理。

貳、檢討

九二一集集大地震災損嚴重，為便於籌措經費及控制預算支出，行政院天然災害勘查處理小組有關九二一震災災後公共設施復建計畫經費審議，係以恢復原有設施功能為原則，並依院頒定「中央政府一般辦公室裝潢費用編列標準」所列面積規定及「八十八年下半年及八十九年度中央政府總預算編製作業手冊」之單價覈實計算。如未訂標準者，則參考市價核實計列。對有下列情

形其復建經費則予以刪除或減列：

- 一、呈報不確實或重複提報。
- 二、可以補強代替拆除重建。
- 三、設計構想或工法使用不當。
- 四、非震災所致之災害。
- 五、可以局部翻修卻提報全面翻修。
- 六、藉機擴大辦公廳舍及高估單價者。

此外，行政院於89年4月26日函各部會，「各工程執行單位請撥後續經費，應依前述規定確實查填相關資料，無須再檢附工程合約書，惟必要時，主計處將會同本院公共工程委員會進行實地查核。至有關本院定之搶修、復建計畫經費，各機關除為因應0二二一土石流災害需要，並報本院專案核准者外，其餘工程應在本院核定數額範圍內辦理發包，如有超出，其超出部分，由發包機關自行負責。又以上經費可視實際需要予以彈性調度，惟仍應專款專用於經核定之搶修、復建計畫，如有賸餘仍應依規定繳回，不得逕自移作他用。」⁵⁵

這種推估核給經費的方式，對於一些保守呈報重建經費需求之單位，不盡公平，因為經費被打折以後，造成有些工程發包困難情形，不過所占比例尚不多。大部分九二一重建工程，中央所

55

行政院採取原有此面積復建的補助原是則，有的確有多效的控制預的支
出。雖發包單價較低，是明靠自的定款，補足，仍有是許款補關機擴大的建
面。為積發包單價而難，以有，此是彌善的款，也足，有些是募款超足關，有定補助
因費發包單價而難，以有，此是彌善的款，也足，有些是募款超足關，有定補助
經費發包單價而難，以有，此是彌善的款，也足，有些是募款超足關，有定補助
費發包單價而難，以有，此是彌善的款，也足，有些是募款超足關，有定補助
超額發包單價而難，以有，此是彌善的款，也足，有些是募款超足關，有定補助

核給的經費都夠發包之用，以辦公大樓來說，每平方公尺核給一萬五千元，法定停車空間另外追加，尚稱合理。少數工程因經費不足，經發包三次無業者投標者以減項發包或辦理追加預算方式處理。雖然拖一些時間，也都能夠解決。

行政院對於公共設施復建計畫所定的審議原則是有其必要性的，因為重建區廣達八縣市，無統一標準一定亂象叢生。惟這些審議原則，雖然是很公平，但對一些特殊個案卻不一定合理。例如某一地區目前的人口數已經成長很多，按照原有格局重建的確不合理。況且現代化的辦公室除了停車的空間外，配置消防、電梯、殘障設施、電腦設備，所需要的空間比以往大，應該從寬估算，惟仍宜有統一性標準。

檢討如下：

- 一、主要道路橋樑全力搶通或重建，績效良好。
- 二、橋樑全面安檢及重建橋樑規劃施工重視耐震設計。
- 三、公有建築重建因只補助工程經費，在斷層上之土地、土地使用編定不符及未取得土地使用權等情形，公有建築必須異地重建時，因籌措土地經費困難，影響進度。
- 四、1,000 萬元以下未抽勘復建工程，係按抽勘經費與審定經費之比例，乘以申請補助金額作為核定補助金額，部分按實提報者因而經費不足，影響重建進度。
- 五、公有建築擴大重建面積情形十分普遍，以致經費不足，不斷要求增加補助，造成困擾或重建進度落後。

六、地方政府對進度控管未落實。

七、校園重建創造官民協力的典範，部分學校重建工程採用最有利標模式辦理，是成功的經驗。

八、九二一震災公共工程重建品質，仍未能大幅提升。

參、建議

公共工程牽涉農委會林務局及水保局、交通部公路總局、經濟部水利署及各縣市政府，要有整合性跨部會災修復建計畫，才能收事半功倍效果。

一、古蹟修護工程進度緩慢，應建立更有效的機制，包括法令、行政作業改進及人才培育。

二、加強公共工程規劃、設計、施工人員的培訓及品質查核，提高工程品質。

三、建立民間認養學校重建等公共工程機制。

第二節 大地工程

壹、大地工程重建成果

會同專家、學者勘查危險山坡地，加強治山防災工程，防範土石流，並對農村聚落加以補助，其成果見表 4-2

表4-2 大地工程完工統計表

項目	重件目標	完成數	完成率(%)	未完工	預期效益
水利設施重建	1,284件	1,268件	98.7%	16件	1. 穩定提供大台中地區供水需求。 2. 發揮區域性排水及灌溉功能。 3. 疏濬河川，穩定九份二山及草嶺堰塞湖，減少洪患。
水土保持重建	2,341件	1,672件	71.4%	669件	1. 修補大地創傷，恢復環境生態及功能，建構人與生態、自然共生之環境。 2. 減少可能發生之土砂災害。
環境保護復建	119件	113件	95.0%	6件	1. 有效收容震災拆除營建廢棄物1,000萬立方公尺及推動再生利用96萬立方公尺，並運用於公共工程。 2. 設置6處土資場，安置重建工程產生之367萬立方公尺營建廢棄土。
農村聚落重建	650件	497件	74.5%	153件	1. 改善農村社區基本公共設施，加強景觀與自然環境之調合。 2. 營造生產、生活、生態三生一體之農村新風貌。

資料來源：行政院九二一重建委員會統計，93.06.30

一、水利設施重建計畫：

穩定提供大台中地區供水，發揮區域性排水以及灌溉功能，疏濬重建區河川及穩定九份二山及草嶺堰塞湖，減少洪患。

二、水土保持重建計畫：

緊急處理防護措施，抑制二次土砂災害，減輕居民生命

財產損失；另崩塌地處理雇用在地人，以加速坡面植生，中游防砂治水設施等以建構人與生態、自然共生之環境。

三、環境保護復建計劃：

收容震災拆除營建廢棄物一千萬立方公尺及推動再生利用，並運用於公共工程，安置重建工程產生之營建廢棄土。

四、農村聚落重建：

改善農村社區基本公共設施，並加強景觀與自然環境之調合，落實營造生產、生活、生態三生一體之農村新風貌。

貳、檢討

- 一、九份二山、草嶺潭堰塞湖緊急處理得當，歷經桃芝、納莉颱風豪雨未曾潰決，監視預警系統發揮安定民心功能。
- 二、生態工法在重建區之案例，正在累積經驗，逐步推廣。
- 三、迅速修復毀損之石崗壩閘門，調度鯉魚潭出水，恢復淨水廠功能，供應大台中地區民生用水無虞，處置得宜。
- 四、在重建區增設37座自動雨量站及4座中繼站，增加現場降雨量測站密度，提昇災區天候預測機率。
- 五、處理建築廢棄物1,000萬立方公尺，部分作為工程資材，值得資源再利用之推廣。
- 六、規劃濁水溪、大安溪、大甲溪、烏溪等四大流域整體治理規劃，具有前瞻性。

- 七、國家地震紀念地，可供地震教育，保存歷史記憶，同時有助於觀光產業，惟整體作業進度緩慢。至92年底，草嶺及九九峰已由林務局規劃完畢；九份二山已完成規劃及土地徵收；光復國中已進行第二期建設。
- 八、雇用在地人 705,540 人次參與土石流及崩塌源頭水土保持處理工作，有助重建區居民就業。

參、建議

- 一、生態工法要因地制宜，考慮生態環境，亦應考慮安全性，應與學術研究單位合作，循序漸進。
- 二、山坡地開發興建住宅，主管機關應確實依照相關法令審核，以減少災害損失，確保民眾生命財產安全。
- 三、九二一地震發生後，土壤液化開始受到重視，有必要加強相關對策研究及建立相關法規機制。
- 四、加強土石流危險區之治理、管制，並建立警戒避難體制。
- 五、加強地方土資場（土方銀行）之興建，讓工程廢棄土得以再利用，提昇資源利用效率。
- 六、廢續辦理建立流域整體經管機制，以提高水土資源之保育、利用。
- 七、加強防災體制之建立，落實防災機制之措施，期以減少災害

之損失。

八、加強落實公共工程品管制度，提昇公共工程效能。

第三節 住宅重建

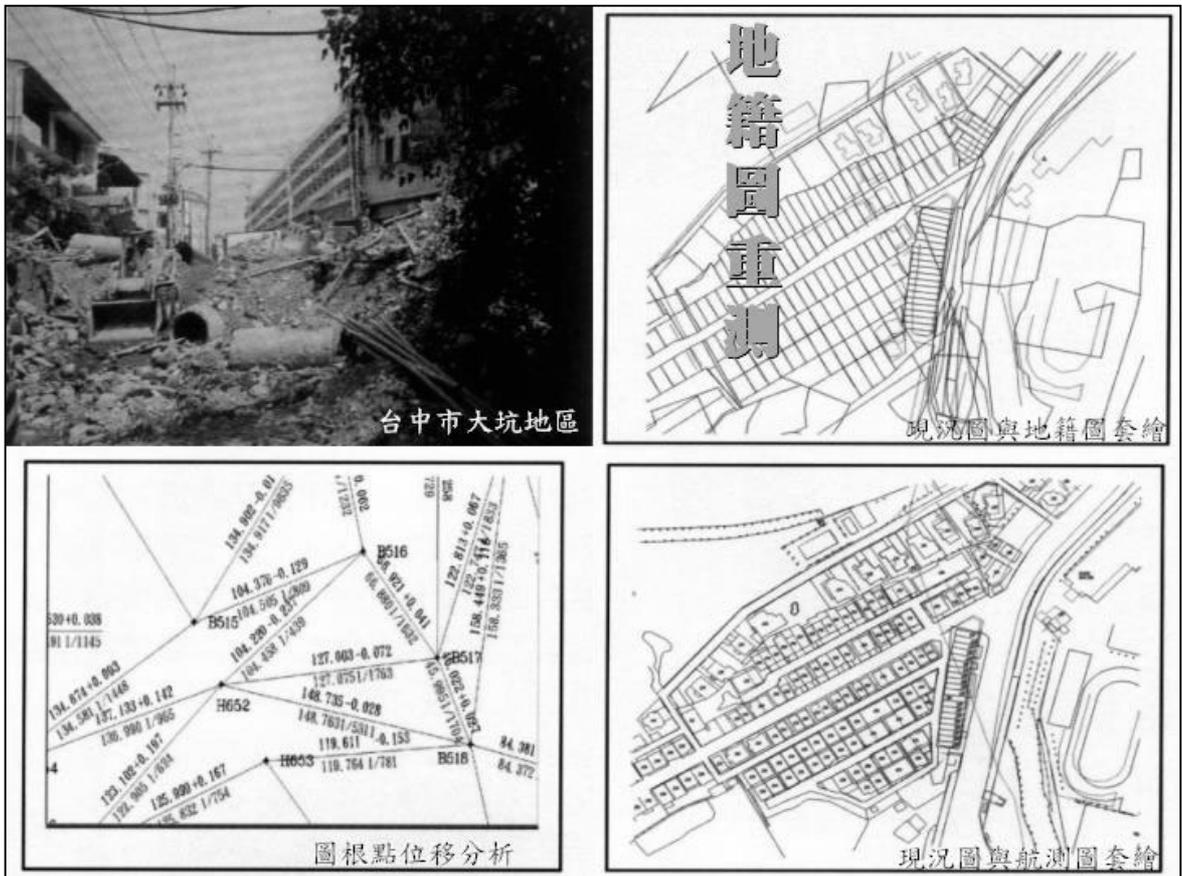
壹、住宅重建成果

住宅重建以本會委員會議核定之「九二一地震重建區住宅重建政策與實施方案」為主要之推動依據，執行成果如下：

一、地籍圖重測釐正土地經界：

- (一) 九十年年度計辦理重建區苗栗縣、台中縣、南投縣及彰化縣轄區內具急迫性且亟待重測地區。截至九十年底止已完成四等控制測量、圖根測量及校對地籍圖簿資料描繪原圖數化、計畫樁位檢測成果點交、地籍調查與戶地測量等等工作（如圖 4-1）；完成土地筆數一三萬四、〇九〇筆，面積一萬一、八〇七公頃之地籍圖重測成果公告。
- (二) 九十一年度賡續辦理重建區斷層帶經過破裂（隆起）地區地籍圖重測工作，辦理土地八萬三千一百六十七筆，面積五千二百七十公頃，九十一年十二月二十日已全數辦理完竣；重建區圖解地籍圖委外數化建檔作業計土地約一百一十一萬二千四百十三筆，截至九十二年三月二十六日已全部辦理完成。

圖 4-1：地籍圖重測分析圖



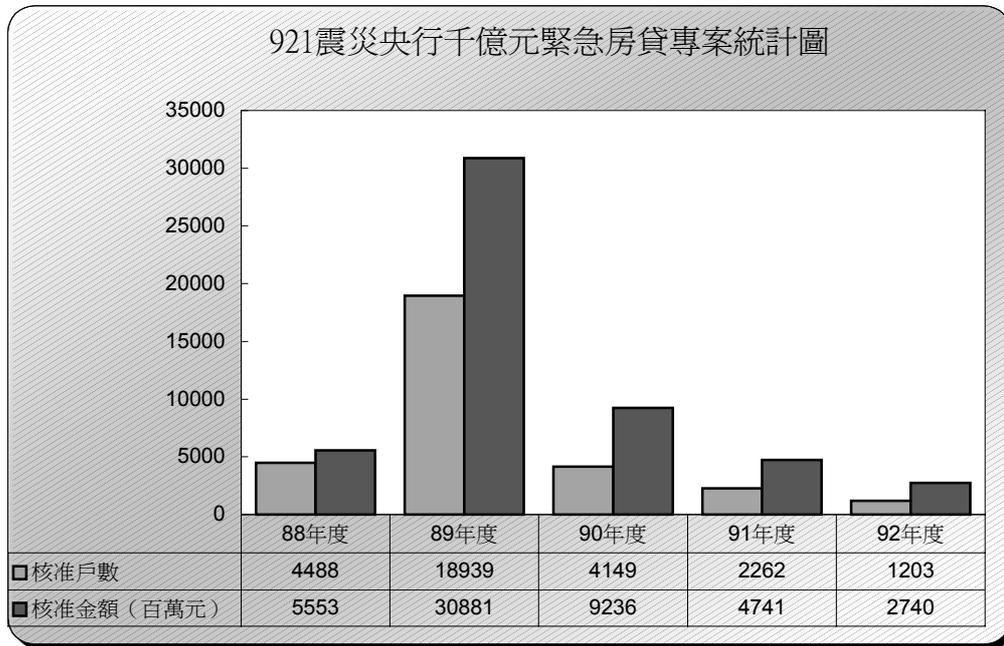
資料來源：行政院九二一重建委員會，92.12.31

二、中央銀行一千億元「九二一震災重建家園緊急融資專案貸

款」及「九二一震災重建家園貸款信用保證承保」情形：

- (一) 中央銀行一千億元「九二一震災重建家園緊急融資專案貸款」，本專案貸款之金融機構共有44家行庫（其分支機構在中部災區有458家分支機構，在全省有2,408家分支機構）、14家信用合作社及47家農會信用部，積極配合辦理本項專案貸款，截至目前核准戶數3萬多戶，核貸比率達96%以上；核貸金額530餘億元，使3萬戶以上災民順利重建家園，各年度辦理情形，如圖4-2。

圖 4-2：九二一震災央行千億元緊急房貸專案統計圖



資料來源：行政院九二一震災重建委員會統計，93.06.30

(二) 財團法人九二一震災重建基金會捐贈十億元及政府捐贈八億元，合計十八億元，由中小企業信用保證基金設置專戶辦理，以補充信用之方式，協助無法提供足額擔保品之受災戶，自金融機構順利取得重建家園貸款。至九十二年十二月三十一日計保證四千四〇六件，保證金額三十三億七千六百四十一萬元，見表 4-3。

表 4-3：九二一震災災民重建家園貸款信用保證承保情形表
金額單位：新台幣千元

	由重建基金會 捐贈之專款負 擔	由政府捐贈 之專案負擔	合 計
銀行送保貸 款件數	2,366	2,040	4,406
銀行送保貸	1,873,221	1,505,317	3,378,538

款金額			
基金保證金額	1,871,091	1,505,317	3,376,408

資料來源：行政院九二一重建委員會統計，93.06.30

提供優惠融資，協助民眾重建、修繕住宅是九二一震災重建政策中最重要一環。住宅重建的確是所有重建項目中，最受社會關注的，因為就受災戶而言，其切身關係超過公共工程的進展。由於住宅重建進度較慢，所以經常成為批評的標的。

但是平心而論，住宅重建，不管是核發建照以及辦理融資貸款，政府是居於被動接受申請的角色。況且住宅重建牽涉民眾私權法令問題，十分複雜，有些其所遭遇的困難，也非公權力所能解決。九二一震災住宅融資貸款是推動住宅重建的動力。

(三) 住宅融資貸款決策檢討起有以下數端：

1、提供重建貸款需要

中央銀行 1,000 億元「九二一震災重建家園緊急融資專案貸款」，至92年底總計貸出 514 億餘元，受惠戶數包括重建、購屋、修繕達 3 萬戶。

2、貸款有所限制

住宅融資貸款不是社福事業，仍有一定的查核程序與條件，政府不能要求銀行照單全收。重建會民眾服務中心常接到民眾申訴貸款案件，例如貸款條件太嚴，銀行概括承收成數太低、舊貸利率太高等，都是居中協調，在合情合理的情況協商解決。

3、住宅融資撥貸未派上用場

重建會編列於九二一震災社區更新基金中之融資撥貸有

(四) 信用保證應再強化

九二一震災災民重建家園貸款信用保證，係由財團法人九二一震災重建基金會捐贈10億元及中央政府捐贈8億元所成立的專戶，是以補充信用之方式，協助無法提供足額擔保品，原來難以取得金融機構重建家園貸款之震災災民，自金融機構取得貸款。對無法提供足額擔保品之九二一震災弱勢災民或集合式住宅受災戶依法設立之都市更新團體，信用保證可補充其擔保能力，同時降低金融機構授信風險，提高金融機構貸款意願，協助其順利取得重建家園所需之貸款。這項信保貸款共辦理4,382件，金額33億6,007萬元，總金額雖不是很大，但代表3,317個家庭因而得以重建家園。這項措施應該加強辦理，以協助更多經濟能力不足之受災戶。

保證手續費年費率為千分之三，為協助受災戶重建家園，減輕其負擔，開辦之初，保證手續費規定由信用保證專款及送保之金融機構平均負擔，但送保之金融機構因辦理受災戶申貸家園重建專案貸款，受益者是受災戶，保證手續費反而由送保之金融機構負擔二分之一，送保期間可長達二十年，保證費用負擔不輕，影響承辦金融機構送保意願，重建會及財團法人中小企業信用保證基金屢獲承辦金融機構的反應建議，經數次開會研商，終獲財團法人九二一震災重建基金會第一屆第十次董監事聯席會議同意，⁵⁹。自保證手續費全部改由信用保證專款及孳息負擔後，金融機構不必再負擔二分之一保證手續費，受災戶申貸家

⁵⁹ 將金融機構辦理「九二一震災災民重建家園貸款信用保證」應負擔之千分之一，自九十年八月三十一日起生效。

園重建專案貸款已無送保問題存在，受災戶取得貸款更為順利。

三、個別住宅修繕及重建：

由於半倒住宅的住戶可領十萬元慰助金及房屋租金等補助，並可申請最高一五〇萬元修繕貸款，個別住宅大致已修繕完竣。個別住宅全倒住宅單元（門牌戶數）計27,720戶，領得建造執照（非屬集合住宅）及申請購屋貸款者達36,158戶。該數據已超過全倒數量，係由於住宅已重建戶數（取得建照及申請購屋貸款）尚包括合院式住宅同一門牌號以多戶辦理重建、集合住宅另行購屋者及半倒自行拆除重建者。

四、集合住宅修繕及重建

（一）集合住宅修繕部分：

震損集合式住宅修繕補強的機制是成功的，有效減少整體資源的浪費。除了一些集合式住宅全、半倒判定有爭議案件外，震損集合式住宅修繕補強執行情形尚稱理想，該項作為，有下列幾點特色：

1、作業嚴謹：

震損集合式住宅修繕補強作業係由財團法人九二一震災重建基金會委託台灣營建研究院辦理「九二一築巢專案，協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案」。第一、二階段細部設計規劃報告，由政府及九二一基金會補助公共設施修復補強經費及協助辦理發包施工以完成修復補強作業。

2、減少社會成本：

集合式住宅重建非常困難，如果損壞情形並不嚴重，只要經過適當的修復補強後，可恢復應有的承載能力，不僅可

住戶缺乏安全感而不願住返回居住而四處陳情，例如南投市美滿天下。若能在修繕補強計畫書中，增加修復完竣後，由其他技師簽證認定該棟建築物為安全，或許可使住戶能更安心的進住。

（二）集合住宅重建部分：

九二一地震造成 172 棟集合大樓全倒，為加速集合住宅重建，政府編列有全倒建築拆除、購屋或重建貸款、建築物重建規劃設計費、污水處理設施、個別住宅重建融資撥貸、震損集合式住宅地下層拆除及地質鑽探等項目補助重建。集合式住宅重建，採取更新重建方式的 99 棟中，已完工的有 6 棟、採取原地重建方式的有 55 棟，已有 41 棟完工，這些大樓多為 30 戶以下之集合式住宅。其他大樓因住戶眾多、異質性高、重建意願難以整合，以致重建遲緩。為協助這些大樓重建，政府乃以都市更新方案為主軸，配合用地交換措施，並增加都市更新規劃設計及作業費用補助及以都市更新方式重建者之稅捐減免等優惠措施加速推動，但集合式大樓住戶參與重建的意願仍然低落等。為解決參與重建人數比例偏低以及減低參與重建住戶的經濟負擔，財團法人九二一震災重建基金會推出「臨門方案」，出資協助更新會購買不願參與重建者之產權。⁶²

臨門方案實施後，有 64 棟集合住宅完成申請程序，其無息融資貸款加上減棟減戶措施，有效解決不願及不能參與重建之問題，且取代更新會價購不動產之資金，符合重建實際之需求，例如，台中王朝社區原住戶有 181 戶，於

⁶² 台北市慶福大樓原先採取原地重建模式，因權利分配問題受阻，之後採更新方式重建，而成為北市首宗通過更新審議辦理重建的九二一受損建築。

92年7月19日舉行動土典禮時，參與更新後重建之住戶只剩下16戶，足見重建之困難，其主要原因如次：

1、權利變換程序複雜耗時久：

許多原先欲參與重建之大樓住戶，因不耐久候，已另行購屋。若能縮短流程，將能促使民眾更有意願參與重建。

2、更新後餘屋之處理面臨考驗：

基金會因辦理臨門方案買下之餘屋有704戶，由於新建房屋價格比當地一般房屋之價格更高，即使是非受災戶，購買意願偏低，未來如何處理這些餘屋將是一大考驗。現今尚未完成重建的集合式住宅，除了經濟條件因素外，有的是因為它本來就是空屋或屬出租房屋，沒有重建的迫切性；部分則因原房屋所有人已另外貸款購屋。

難以形成共識而仍進行重建的集合式住宅，大部分是蹣跚而行，即使完成重建，卻形成空屋，在不景氣的時期，不僅是社會資源的浪費，對於房屋所有人也未必有利。社會輿論經常以集合式住宅大部份未完成重建，作為重建緩慢的指標，值得商榷。事實上，不論是採重建、修繕補強、另行購屋或租屋，均係由民眾依其自身能力加以衡量，而集合式大樓重建，由於共有之所有權人眾多，仍須有效解決其權利義務關係；故將集合大樓重建的責任全部推給政府，實未見公平。

集合式住宅重建，拖得越久，重建越困難。對於一些有意重建，卻無法採臨門方案進行重建而屬資金短缺者，社會上反映意見，若由政府將其收購作為公共設施，亦屬可行，惟緩不濟急，且管理困難；不如增加租稅減免誘因，鼓勵民間購買，或依暫行條例第十八條規定，得不超過該建築基地原建築容積之0.3倍，予以容積獎勵。

五、農村社區土地重劃協助農宅重建

- (一) 第一期計畫辦理之地區有南投縣草屯鎮過坑、紅瑤、南投市軍功寮、國姓鄉水長流、中寮鄉大丘園等五區，面積一一·六公頃，除國姓鄉水長流社區因評定地價及地上物拆遷補償爭議阻礙工展於九十一年十二月底完工外，其餘四區業於九十一年九月底完工。上述重劃區完成後，安置原住戶 198 戶（含全倒 109 戶、半倒 36 戶），並取得抵費地面積約 0.7680 公頃，供安置區外受災戶建築使用約 76 戶。
- (二) 第二期計畫辦理之農村社區地區有南投縣草屯鎮番子田、三層巷、南投市營南、埔里鎮大湳等四區，面積二一·一二公頃，業於九十二年九月四日聯合動土，九十三年六月全數完成，計安置業主三〇五戶（含全倒九十三棟、半倒九十六棟）及區外受災戶一五七戶。

六、辦理土石流遷村：

土石流高危險潛在村落計十二處，協議遷村七處，安置於下列三處遷村地點，共容納二百四十九戶，其他五處因完成安全設施不遷村。

- (一) 南投縣政府開發埔里鎮北梅新社區一八四戶，出售安置蜈蚣里土石流受災戶及九二一震災受災戶。遷村土地以徵收取得，九十一年十一月十九日簽訂契約採統包方式發包，並於九十二年六月六日動工、於九十三年三月完工進住。
- (二) 輔導南投縣政府及中寮鄉清水村頂水堀遷鄰推動委員會辦理清水村十二鄰土石流受災戶二十戶遷住，遷村用地向國有財產局租用，房舍建築工程於九十二年三月動工，於九十二年十二月完工進住。

(三) 輔導原民會辦理台中縣和平鄉三叉坑四十五戶，遷村地點(自由村)完成土地變更(辦理住宅設計圖甄選)，於九十三年十二月完工進住。

七、原住民地區

因九二一震災辦理之遷住部落，計有台中縣和平鄉三叉坑、雙崎、烏石坑部落及南投縣仁愛鄉互助村中原口部落、新生村上眉原部落、發祥村瑞岩部落等六處。其中中原口部落(十六戶)及雙崎部落(九戶)分別於九十一年十二月三十一日及九十二年十二月二十四日完成住宅遷住，上眉原部落及瑞岩部落住宅興建中，三叉坑部落辦理住宅發包作業，烏石坑部落則正辦理土地變更編定作業，於九十三年十二月底前全數完成遷住。

八、組合屋居民安置與拆除：

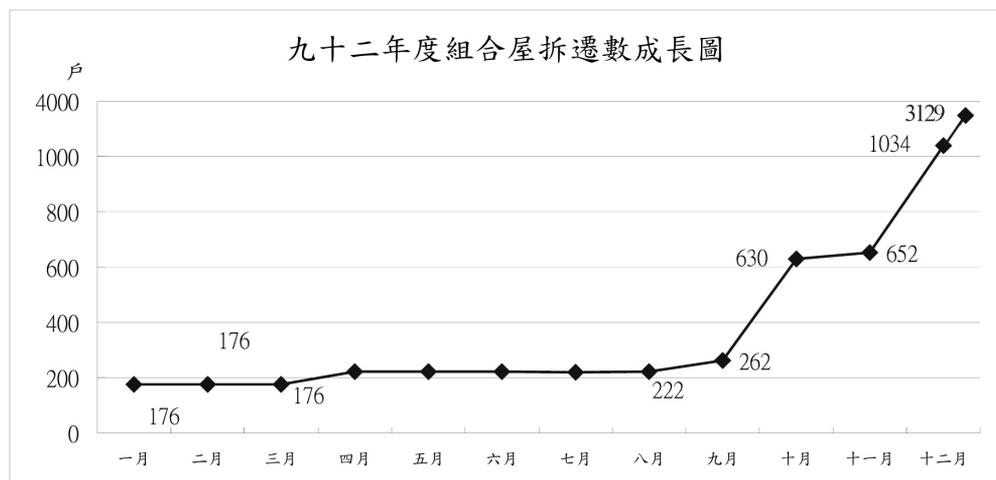
組合屋之居住資格經立法院九十一年十一月十三日審查九十二年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表(非營業部分)關於九二一震災社區重建更新基金決議如下：「本會期「九二一震災暫行條例第二十三條修正條文」尚未完成三讀前，重建會應依九十一年十月二十九日立法院朝野協商第一點『…其中住戶居住資格為九十一年十月二十九日前之現住戶。但已完成重建、重購者不在此限。』」。組合屋原計興建一一二處，共五、八五四間，興建及安置情形如表 4-5。為避免空餘屋影響環境衛生、景觀及治安，縣市政府及鄉鎮市公所持續進行整併安置後辦理組合屋空戶拆除，至九十二年十二月底止，拆除空屋 3,129 戶。

表 4-5、組合屋安置情形表

	興建處數	原安置戶數	目前安置戶數
南投縣	81	4,031	2,013
台中縣	23	1,481	680
台中市	3	218	140
其他縣市	5	124	60
合計	112	5,854	2,893

資料來源：行政院九二一重建委員會統計，93.06.30

圖 4-2：九十二年度組合屋拆遷數成長圖



資料來源：行政院九二一重建委員會統計，92.12.31

臨時住宅每戶約12坪，尚能符合住戶生活基本需求，其興建使用至92年12月止滿四年，仍有 1,894 戶居住使用，以日本阪神大地震五年完全拆除臨時住宅之經驗，九二一震災臨時住宅之拆除，仍是關鍵的重要課題與考驗。臨時住宅的興建、管理及拆除等政策，其決策形成過程與實施結果，有幾個值得思考的問題：

(一) 臨時住宅供過於求：

民國88年9月25日總統發布之緊急命令第四點規定，政府為安置受災戶，得興建臨時住宅。在各級政府及社會公益團體積極運作下，共興建 5,854 戶。同時，由於政府

推出「優價購買國宅」、「請領租金補助」及「申請進住組合屋」三擇一方案，供受災戶擇一安置，而當初臨時住宅係簽約居住一年且居住空間較狹小，故許多受災戶乃選擇領取租金或申購國宅，導致臨時住宅供過於求。而後，為有效運用剩餘臨時住宅及適時發揮社會救助功能，乃受理災區低收入戶、有身心障礙者之家庭、原住民家庭等弱勢戶進住，居住期限則以一年為限。

(二) 臨時住宅管理寬鬆：

為緊急安置災民，對於組合屋配住戶資格、申請程序及管理，縣市政府及鄉鎮市公所均未嚴謹控管。為達到有效管理並確實掌握受災戶重建及生活所遭遇之困難問題，對於住戶予以追蹤列管並協助解決重建問題。九二一重建會於90年12月31日修正「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」，責成各縣市政府及鄉鎮市區公所每二個月清查一次，對於已重建完成或非屬九二一受災戶且不符進住資格者，要求其限期搬遷。關於臨時住宅住戶分類清查情形如表 4-6：

表 4-6 臨時住宅住戶分類清查表

	安置總戶數	符合進住資格戶數	不符合進住資格戶數
2002、4	4,686	2,182	2,504
2002、8	3,144	1,942	1,202
2002、10	2,893	1,733	1,160
2003、3	2,295	2,061	234
2003、6	2,257	1,528	729
2003、8	1,980	1,220	760
2003、12	1,878	1,173	705

震災家園重建專案貸款，未能有效運用。

三、集合式住宅涉及民眾意願等因素，重建速度緩慢，至92年年底，已完工、動工中及將安置者僅占 55.89 % 。

四、集合式住宅修復補強機制及績效值得肯定。

五、新社區開發速度慢，限制條件太嚴。

六、以平價住宅安置臨時住宅弱勢受災戶措施，緩不濟急。

七、土石流遷村速度緩慢。

八、老街更新重建難度高，速度雖慢，創立有價值模式。

九、原住民聚落重建，進行尚順利。

十、重建過程考慮耐震因素。

十一、農村聚落重建績效值得肯定。

十二、國宅出租安置弱勢受災戶，登記意願不高。

十三、以地易地立意甚佳，惟難度頗高。

十四、政府引導降低災民貸款利率，減輕災民負擔，績效卓著。

參、建議

一、受災資訊蒐集：

為迅速進行重建工作，震災受損情形必須短期內蒐集，以供住宅重建政策參考，除了實地調查外，可利用自來水、電話、瓦斯、電力等使用情形來估計住宅受災情形。

二、精確估計住宅重建需求：

綜合受災情形及地區性空屋資料及災民意願調查，精確估計出住宅重建的數量。

三、簡易屋取代組合屋：

組合屋興建成本、土地租金及維持費用等到拆除所費不貲。對於一部分無力重建者，不如利用這些經費，興建永久性簡易屋，出售或出租甚至免費供災民居住。

四、提供出租性公屋：

比照日本興建小坪數公營住宅出租災民，或利用空置國宅，按其不同經濟條件分級收費。

五、民間捐款運用：

民間捐款應在弱勢災民住宅重建方面提供更多協助。

六、結合民間慈善機構，對於居住臨時住宅之災民，提供搬遷及生活照顧之協助。

七、成立推動專案組織：

災區住宅重建不僅是一個龐大的工程，而且牽涉到許多複雜因素，必須成立一個強力的專業組織，有效運作，才能符合需要。

八、法制面應再充實：

為順利推動重建工作，訂頒「暫行條例」及相關子法，然條例只是原則性規定，無法涵蓋所有發生情形，應依實際情況充實之。

第四節 產業振興

九二一震災對產業的影響，不僅是生產設施的損害，更重要的是大環境因素，包括受到經濟不景氣、就業率下降及91年元月份起加入WTO的影響。重建區產業係以農業及觀光產業為主，在整合規劃及大力促銷下，91年重建區主要風景遊樂區遊客人數達7,083,183人、92年8,228,699人，超過地震發生時（88年）之

6,242,580 人，產生連鎖的效果。其他農特產品促銷、農業災損復建、產業優惠融資、形象商圈活化等對重建區的產業有莫大助益。

壹、產業振興成果

一、農業方面

迄九十年代已完竣蓄水池七千九百七十四座、蔬果集貨場修復十處八百五十三坪、重建二十處二千六百九十七坪、冷藏庫修復五百三十四坪、重建六處一百一十坪、菇類栽培場重建十一處二萬四千五百九十六坪、農產品批發市場修復七處、農特產品直銷中心修復二處。

九十一年度可繼續完竣集貨場重（復）建六千九百七十一坪、冷藏庫重（復）建一千四百四十九坪、蓄水池重建七百座灌溉設施二十六萬三千四百公尺。設置農村酒莊九處，整建茶與竹文化館及文化園區各一處，於埔里地區設置花卉處理展售中心一處，另設立「農業文化園區」三處及四條套裝農業休閒旅遊路線。

八十九年度輔導辦理二十場次農特產品展售促銷活動，九十年度辦理三十四場次，九十一年度辦理三十六場次，九十二年度辦理八十七場次，累計銷售金額達二億餘元，並協助農民做好產品設計，改善產品包裝，提升產品附加價值，創造自有品牌，以建立長期直銷管道，疏解重建區農特產品盛產期所造成滯銷壓力。

二、工商業部分

（一）協助受災企業取得低利融資貸款

九二一震災對以農業生產為主的重建區而言，在工商業方面損失不算很嚴重。依據統計，受災廠商 954 家，受災金額有 94 億元。雖然如此，由於受創的大部分是中小企業，在不景氣情況下，籌措資金確有困難，因此產業優惠融資非常必要。

行政院開發基金乃匡列 500 億元，協助重建區企業優惠貸款，年息 3%。這項貸款核准 1,403 件（表 4-7），金額 147 億 4,153 萬元。這項貸款金額為何不如預期，主要是業者在不景氣環境下，不敢冒然投資；就銀行而言，利率只有 3%，獲利甚微，承貸意願也不甚高。

表 4-7、協助重建區中小企業低利融資貸款各行庫貸放統計表
單位：新台幣萬元

區 分	累 計	百 分 比
申貸件數	1,512	100.00 %
核准件數	1,403	92.79 %
貸放件數	1,320	87.30 %
申貸額度	1,758,736	100.00 %
核准額度	1,474,158	83.82 %
貸放額度	1,280,476	72.80 %

資料來源：行政院九二一重建委員會統計，93.06.30

另外，重建會在特別預算中編列 20 億元，捐作「中小企業信用保證基金」，對具發展潛力但欠缺擔保品或不足業者，提供信用保證，以取得必要之融資。至 92 年 12 月 31 日承保件數 252 件，累計保證金額 11 億 8,148 萬元，累計融資金額 15 億 465 萬元（表 4-8）。

表 4-8、協助重建區九二一震災受災企業貸款信用保證統計表

單位：新台幣萬元

90年6月開辦起累計承保件數	252
90年6月開辦起歷年累計保證金額	1,504,657
90年6月開辦起歷年累計融資金額	1,181,481
截至92年12月底保證餘額	601,842
截至92年12月底融資餘額	772,797

資料來源：行政院九二一重建委員會統計，93.6.30

重建會根據企業界反映，不斷研商、協調、調整利率空間，因九二一大地震前中央銀行重貼現率4.5%，經過十三次調降，重貼現率為1.625%，約調降2.875%，減輕重建區企業資金成本及財務負擔。

前重建會第三任執行長郭瑤琪就任後，為減輕重建區企業之財務負擔，經邀集相關單位研商結果，金融機構對震災前短期擔保借款，或已展期之案件係震災前短期擔保借款之延續者，該原貸款利率調降，以不高於5%為原則，並溯自92年元月起適用，其他貸款項目比照辦理。

無可諱言，銀行對於業者放款保守。在通貨緊縮及面臨加入WTO衝擊之際，政府應採取較積極鼓勵作為，對重建區工商業者，有新創、有風險的投資計畫，應加以扶助，才能增加重建區的競爭力，促進產業繁榮。

（二）推動商圈活化重塑計畫：

選定十八處商圈，協助美化街道景觀。八十九年辦理興（修）建零售市場及攤販集中場計三十四處。九十年辦理興修建公有零售市場九處。

三、觀光業部分

(一) 重建區觀光地區公共設施工程暨規劃：

八十九年度及九十年年度特別預算(含增辦)共核列一八三件，九十三年五月底前已完成。

(二) 協助辦理觀光產業特色活動推廣：

規畫重建區觀光軸線，輔導業者成立民間團體，共同參與產業振興，同時企劃年度大型特色活動，有效帶動觀光人潮，九十二年全年重要觀光地區遊客人數計八百萬餘人次，較九十一年同期成長百分之十七，與八十八年比較超過百分之三十。

(三) 培訓觀光解說人員：

為提昇觀光產業服務水準及就業機會，培訓觀光解說人員計二千四百餘人次及英日語導覽解說人員培訓一百餘人次。

貳、檢討

一、農業災損復建迅速。

二、酒、竹、茶、花文化園區的興建計畫，因涉及非都市、都市土地變更等事項，進度落後，殊為可惜。酒莊設立，突破法令限制甚為難得。

三、農特產品促銷活動持續進行，有助提高重建區收益。

四、商圈活化輔導計畫，用意良好，惟面臨民眾意見不易整合，進度延遲，成效打折扣。

五、公有零售市場整建，共34處，於90年7月前全部完成，績效良好。

- 六、南投、中寮、名間酒鄉計畫，以南投酒廠為中心，推動區域性發展甚有前瞻性，惟規劃費時，有待積極推動。
- 七、地方特色產業結合觀光休閒活動之輔導，初具成效，有待充實內涵及透過行銷手法擴大市場持續經營。
- 八、重建會制訂九二一重建區觀光產業重建白皮書，持續推動，有助於觀光業整體性發展。
- 九、產業優惠融資，對工商業有莫大助益，惟 500 億元資金，至 92 年底只貸出 147 億 4,153 萬元，開放招商融資繼續推動。

參、建議

一、強化整合性規劃：

重建區廣達八縣市，一些零星孤立的計畫與活動，缺乏整體性規劃。農特產品促銷活動，無法帶動區域連鎖性的發展、也無法凸顯地區產業特色，打出品牌。重建會為改善上述缺點，在重建區振興計畫中，整合性推動觀光休閒產業、提昇地方產業競爭力、社區總體營造與產業結合等計畫。⁶⁵

二、增加大型產業投資：

重建區以復建為主的思維，缺乏大規模的公共建設投資及產業投資，來帶動景氣與就業。像中二高埔霧支線、竹山槽溝保存館、四大流域整體治理等都還停留在作業階段；竹山工業區、南崗工業區欲振乏力；日月潭風景區改設為國家級風景特定區剛起步，觀光局與南投縣政府就主導權上尚有

⁶⁵ 如於 92 年 10 月結合溫泉業者，推出一系列之「好湯好泉好故鄉」溫泉季活動，頗受好評。

爭議，有待加速協調與推動。

三、指標性計畫應儘早完工：

酒、竹、茶、花等四大產業，竹文化園區以及茶文化園區、多功能花卉處理展售中心還未完成，其中酒莊比較有成效，具高附加價值之竹製產品，應加速推廣。

四、管制違法觀光業者：

政府推動重建區觀光事業發展甚有績效，人潮會帶來商機，許多攤販、違法民宿、溫泉旅（賓）館等趁勢而起，對觀光地區的品质與形象有莫大的傷害。

五、增進技術性提升：

結合產官學等力量，針對重建區產業研發技術，包括產製、行銷等技術，提昇競爭力。

六、租稅減免及利息補貼：

鼓勵投資，除了市場景氣因素外，誘因是投資的要素。在鼓勵企業對於災區之投資，對災民而言，是永久性的就業協助，宜以租稅減免、擴大融資及利息補貼等措施最具有實效。

第五節 生活重建

九二一震災對生活造成重大的衝擊，政府要因應的層面非常廣，不僅是發放各項慰助金，其他包括失依兒童及少年的保護安置、失依老人的收容安置、高關懷個案協助、就業職訓、醫療衛生、心理輔導等，必須投注相當多的人力與心血，這些工作對重建區民眾生活福祉及社會安定有莫大功能。

壹、重建成果

一、辦理租金再發放一年：

第二年租金核發件數六、三〇七件，核發金額六億二千五百三十四萬七千二百四十二元。改善受災戶居住生活補助費核發件數四、一九九件，核發金額二億六千一百五十六萬九千三百一十六元。

二、設置生活重建服務中心：

依據九二一震災重建暫行條例第二十二條輔導縣市政府設置生活重建服務中心計三十二處，提供重建區居民福利服務、心理輔導、組織訓練及諮詢轉介服務。九十年年度計設置三十八處，服務四二、〇一五人次，九十一年度設置三十二處，截至九十二年十二月底提供一般諮詢七九、〇八六案，轉介服務九、〇五三案，開案輔導及訪視五三、四九〇案，心理諮商六、二三九人次，居家服務三六〇、六一三小時。

三、震損機構重建修繕：

計補助一百三十六處支用九億三千四百八十萬元，截至九十二年十二月三十一日止，計完成一二八處，包括九二一震災受損合作社場十八處、社會福利機構二處、喪葬設施一〇〇處、原住民心靈支持服務站十處。

四、弱勢族群扶助與照顧：

失依兒童及中低收入戶單親家庭子女生活扶助、老人及身心障礙者住宅修繕補助、送餐服務、低收入戶創業融資貸款利息補貼、原住民獨居老人及身心障礙者餐飲服務、居家服務、中低收入戶兒童營養津貼、托育補助、高中職以上學生就學生活補助、身心障礙者復建醫療輔助器具補助及重建區弱勢族群緊急性經濟扶助。

五、組合屋弱勢戶安置輔導：

組合屋弱勢戶四四九戶（包括列冊低收入戶一五五戶、中低收入戶四十二戶、身心障礙家庭九十七戶、獨居老人八十四戶、單親家庭七十一戶）為落實先安置後拆除原則，本會派員逐戶訪視並說明安置計畫，並依個案問題及需求協助住戶參觀國宅、承租國宅、自行租屋、轉介安置機構、核予急難救助，提供就業服務資訊…等。

六、建立重建區醫療資源缺乏地區的巡迴醫療服務網：

定點實施每週兩診次的醫療服務，截至九十一年十二月底，南投縣及台中縣共辦理七個鄉鎮十八個巡迴醫療地點，共提供三、六一四診次，總服務量為六九、一〇一人次。

七、建立健康個案管理系統：

辦理重建區組合屋居民基本健康檢查計畫，台中縣、南投縣共辦理一四二場次，總完成篩檢二八、九三五人；另辦理重傷殘復健醫療暨長期照護計畫，南投縣、台中縣、台中市及雲林縣共提供一三八、六三九八服務人次。

八、推展生命教育，營造健康生活新希望：

衛生署南投區及台中區心理衛生服務中心辦理社區民眾及學校心理衛生防治宣導活動七六八場，教育宣導八八、七四三人次、專案服務五三、二九四人次。

九、建置重建區完善的醫療保健體系：

辦理「九二一震災全民健康保險費實施方案」。

十、就業職訓重建成果：

為解決重建區失業問題，協助災民能順利就業，政府於震災發生後，採行「設工作站，就地服務」、「救災服務，重整家園」、「促進就業，安定生活」、「強化就業服務功能」、「動員勞動志工協助災區重建工作」為五大安置措施原則，先後推出『以工代賑』『臨時工作津貼』『就業重建大軍』『永續就業工程』『多元就業開發方案』等就業促進措施外，並辦理重建人力職訓班、社區職訓教室及補助地方政府辦理職訓班。⁶⁶

十一、社區總體營造

(一) 訂頒「九二一震災災後重建區社區總體營造補助要點」，

⁶⁶ 八十九年十一月修正重建條例相關條文，規定重建工程得標廠商應僱用三分之一災區居民之長技，另為協助重建區弱勢族群對重建區就業問題提供有利的機制。

輔導社區組織之培力、在地人力培訓及改善環境等，截至九十二年十二月底共補助五十個社區及協調文建會委託民間成立「社區總體營造專案管理中心及四個營造中心」共同輔導六十個社區推動社區總體營造工作。

- (二) 與農委會水土保持局共同辦理「農村聚落社區營造暨產業發展計畫」，遴選19個農村聚落點試辦，為改造重建區農村社區環境，鼓勵社區團體及民眾共同構思未來的發展願景，專業層面的設計與施工則委託給統包廠商，惟過程中特別要求專業者必需協同社區民眾從發現問題開始，釐清問題脈絡並提出可行的解決策略，逐步地完成社區空間環境設計。另為因應災後農村地區增漸升高的失業問題，本案也特別要求承包商應僱用三分之一以上之社區人力參與施工，除可實際可行的提供就業機會，更可深化親手造家園的意義，激發愛鄉意識，提高社區自我管理的可行性。
- (三) 會同行政院災害防救委員會訂定「社區防救災總體營造計畫」，藉由地方居民與民間專業團隊協助社區居民建立防災組織、緊急避難等機制，並就重建區土石流敏感區擇訂南投縣水里鄉上安社區、信義鄉豐丘社區、信義鄉地利社區、鹿谷鄉內湖社區、竹山鎮木屐寮、台中縣東勢鎮慶福社區及雲林縣古坑鄉華山社區（含桂林）等七處土石流敏感區社區作為試辦點，並委託台灣大學陳教授亮全、國立中興大學陳教授樹群、國立成功大學林教授慶偉及國立中央警察大學楊教授永年等四個專業團隊分別予以輔導，建立防災組織、防災教育訓練及建置基本資料等，確實教導社區居民本身自救技能。
- (四) 辦理「社區策略聯盟發展計畫」，落實以自助、互助、合作之社區總體營造理念與方法，推動社區產業串聯發展。透過非營利法人組織、社區在地團體與專業技術廠商共同

籌組「策略聯盟團隊」自行提案參與評選，預計徵選四個策略聯盟團隊（約30個社區）組織辦理「共同產銷、共同採購」等社區產業發展相關工作，達成籌組具營運能力之非營利聯盟組織、創造在地就業、改善家戶經濟生活及促進社區之公共利益等具體目標。本計畫將另評選「專案管理廠商」協助本會督導及輔導「策略聯盟團隊」工作推動等相關事宜，以及紀錄彙整本計畫工作推動紀錄俾利經驗傳承並回歸經濟部中小企業處持續推動。

- (五) 委託廠商辦理「重建區社區總體營造紀錄片製播計畫」，因鑒於社區總體營造有助於凝聚國人愛鄉愛土的意識，對於增進國家競爭力有其重要性，而社區營造的本質卻在於「人」的營造，是以本計畫期望藉由推動社區總體營造初具成果之社區關鍵性人物為引導，透過真人真事的報導，以生態保育、社區防災、產業振興、原住民社區營造、社區老人照顧、女性參與等各種不同議題切入，拍攝七集影集，提供國人省思的機會，重現社區總體營造的精神與價值，並激發國人由對重建區多元重建議題的認知與感動，進而產生學習的動機。
- (六) 委託廠商協助辦理「重建區社區總體營造系列專輯出版計畫」，因鑒於重建區社區總體營造工作已逐漸雛型，並展現成果，在這社造的啟動、願景蘊釀、發掘、動員、計畫及組織形成、計畫執行、維護管理、經營等，都是社區總體營造的一個必經過程，值得加以探討分析，將經驗予以記載保留並出版專輯，共出版三輯，紀錄二十至三十個社區，作為台灣推動社區總體營造的經驗傳承。本計畫藉由實例探討分析社造成功與失敗，公部門與民間所扮演的角色，並以動人小故事與平面影像呈現社區重建的堅韌生命力及希望。

(七) 規畫辦理「九二一重建區社區總體營造博覽會系列活動計畫」，啟發重建區社區在地活力，激發更多當地居民自主參與營造美麗新家園運動。本計畫共分為「景觀工程」、「主題系列成果展」及「社造學習之旅」三部分，「景觀工程」及「主題系列成果展」係以中興新村為主場，結合專業協助及社區自主營造規劃展示空間，達到展現各社區地方特色之目的，遴選四十個社區為策展社區，其餘為聯展社區；「社造學習之旅」係以重建區五個社區自行串聯成軸線社區，提創意活動及產業行銷企劃參加遴選，計遴選六條軸線，協助發展深度優質套裝遊程及產業振興作整備，提供社區展示、相互學習及激發創意的機會，除呈現重建工作之具體成果，建立社區永續發展之基礎外，期望與建構中興新村成為重建區非營利組織中心目標接軌。

十二、災民安置三擇一政策

九二一震災造成房屋全倒、半倒數量龐大，政府在短時間內作成配售國宅、申領租金、安置組合屋的三擇一政策，這是重建中最重大的政策，非常正確，也相當程度的成功。在決策的過程，考慮臺灣地區的空屋率高，利用空置國宅可以立即可解決住的問題，採取打七折方式，提供優惠融資，協助一部分災民解決住的問題。

申領租金的方式對於另有住所，或無重建意願者，提供另一種選擇，大量減少政府在千頭萬緒時的照顧範圍。雖然部分申領租金的人未必實質解決住宅重建的問題，但這項政策至少也達到改善生活的目的。尤其租金延長發放一年，採取排富條款值得肯定。選擇進住組合屋的方式，除了一部分等待住宅重建外，大部分是生活條件較差的。

當時組合屋興建了 5,854 戶，實際安置了 5,270 戶，截至 92 年 12 月底尚住有 1,894 戶，後續處理仍有許多問題。

在 88 年年底，因為政府看到許多不符合申請進住組合屋的災民住在帳篷，乃由當時重建會劉兆玄執行長主持安置會議，加以安置在組合屋內。這項政策後來造成組合屋行政管理上的困難，社會上也有不同的意見。不過，站在人道立場和社會正義原則，這是正確的。像日本在阪神大地震中對於承租戶，准許其申請住出租性公營住宅，只是按不同經濟條件收費。如果在震災發生時，三擇一安置政策能夠再增加上第四項「國宅出租政策」，比照日本的方式，按經濟條件收費，應該是一項可供選擇的合理政策。

十三、慰助金發放

九二一集集地震所發死亡重傷慰助金及房屋全半倒慰助金，遠超過臺灣省各縣市目前之救助標準；由於採取無差別式的快速發放方式，社會上也有不同的看法。比較九二一集集大地震慰助金發放的方式與日本阪神大地震核發方式有極大差異。從以下所附兩表，可知兩國最大差異，日本係按受災者經濟條件發放，而且資金來源半數以上使用民間捐款。日本援助受災戶的處理方式非常的細膩、複雜，例如義援金（民間捐款）分三次發給，分別於 1995 年 2 月 6 日、1995 年 5 月 23 日、1996 年 9 月 2 日申請，經審核才發給，時間拖很長，雖然速度慢，飽受批評，但是合理，值得參考。共發出 1,785 億日圓。

九二一集集大地震，政府除對受災戶發給慰助金外，其他房屋租金及健保補助、貸款利息補貼等非常優厚，此

處不再贅述。值得探討的是，慰助金的發放宜建立制度，改進方式包括：

- (一) 政府訂定發放標準，不隨意加碼。民間捐款不在此限。
- (二) 訂定標準作業程序，循序辦理，不為求快而忽略程序。
- (三) 採兩段式發給，第一階段無差別發給，第二階段按經濟條件發給，以符社會公義。

貳、檢討

慰助金的發放，作業迅速，達到災後協助民眾生活的目的，惟發放方式對個人與房屋全半倒之補助未分開辦理；對個人之補助未按經濟條件區分，有違社會正義原則，宜檢討。

- 一、災民安置政策，採取配售國宅、申領租金、安置組合屋的三擇一政策，整體而言是有效的策略。
- 二、對組合屋弱勢戶輔導措施，因為平價住宅興建速度較慢而無法配合。
- 三、三分之一雇工條款，很有創意。九二一震災重建暫行條例規定重建公共工程必須雇用三分之一災區居民，優先保障災民就業機會，惟「災民」定義過於寬鬆，學者也有不同看法。這項條款用意至佳，但必須加強稽核，才能達到照顧災民的美意。
- 四、弱勢戶就業輔導專案，持續進行，尤其勞委會自92年3月1日期推動弱勢戶就業輔導專案，協助台中縣、台中市、苗栗

縣、南投縣低收入戶、中低收入失業者，共 500 名，甚有意義，惟災民定義過於寬鬆，有失原先立法之旨意。

五、受地震及經濟不景氣影響，重建區失業率高於全臺灣地區平均值，有待努力改善。政府先後推出以工代賑、臨時工作津貼、就業重建大軍、永續就業工程、多元就業開發方案等，有助於民眾就業，因屬短暫性工作機會，尚難達到持續性就業效果。

六、公共衛生績效良好，重建區未發生流行疫病，深受國內外醫界人士肯定。

七、自殺防治工作重點放在心理輔導，有待強化與就業單位充分配合。南投縣從民國 85 年起，自殺率皆在全國前 5 名內，九二一大地震後更攀升至第一、二名，惟自 92 年起已有下降趨勢，值得觀察及重視。

參、建議

一、職業訓練及就業輔導要加強。重建區失業率自 91 年 4 月起有上升趨勢，92 年下半年開始下降，有待政府相關部門繼續努力。

二、加強重建區高危險群之追蹤關懷，降低自殺率。

三、緊急連絡志工應加強宣導推廣。

四、建立有效機制，結合民間資源，提供災民協助與服務。

五、慰助金之發放宜按經濟條件區分。

第六節 組織運作

壹、組織

九二一集集大地震災後重建，政府成立中央層級重建會，主導重建工作進行，很特殊的例子。日本在1995年1月17日發生阪神大地震，重建工作是以地方政府為主體。中央於2月16日成立「阪神・淡路復興委員會」，支援兵庫縣及其轄下的神戶市重建工作。這個委員會於次年2月14日結束，總共開了14次委員會。

九二一集集大地震受災地區廣達八縣市，與阪神大地震災區以兵庫縣轄下的神戶市為主不同，所以中央必須擔任更大的協調及資源調度角色，乃成立重建會專責推動。

根據九二一震災重建暫行條例規定，重建會負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督，從性質看，是屬於政策制定及推動的上位性質。事實上，重建會在工作上卻接觸許多事務性事項，例如組合屋何時拆、民眾貸款申訴協調等。

貳、檢討

一、以專責機關推動重建工作，事權統一，惟此短期性質機關的內部分工協調，及對外指揮協調運作無法達到正式機關完全

的功能。

- 二、重建成立的前兩年忙著編列預算、現地勘查、研訂計畫，功能較顯著，各部會配合度較高。後兩年各部會對重建的關心度也與日俱降。
- 三、重建事務繁雜，必須配合協調的界面太多，整合困難，影響進度。
- 四、中央與地方在資源分配、政策主導、民眾抗爭事件之處理常有爭議，常有各說各話情形。
- 五、行政流程及民眾意見溝通費時甚久，尤其是新社區開發以及以地易地等案件。
- 六、重建會人力係由中央各部會及省政府人員調派支援，當面臨與原機關有意見不一致情況時，就會影響推動監督、控管的功能。
- 七、擔任重建業務人員從各相關部會派兼，辦理各種性質不同業務，對機關認同度低，加上流動性高，內部管理較為困難。
- 八、從這次大規模的震災重建過程，建立一些法令、制度，累積許多寶貴經驗。

參、建議

- 一、成立重建會，專責推動有其必要，但是基於政府部門功能職

權考量，宜於完成主要重建工作後，業務回歸各部會繼續執行。

- 二、重建整體規劃有待強化。政府單位委託規劃之「鄉鎮重建綱要計畫」等，與實際執行有落差。
- 三、縣市政人力不足，應在人力需求高峰期，比照日本做法，調派其他縣市人力支援，尤其專業人力，最為有效。
- 四、重建工作重視時效性，當民眾意見不一，延宕時程時應採取更有效的行動。例如集合式大樓全半倒的判定及拆除。
- 五、建立有效運用民間資源機制。在救災階段民間團體發揮很大功能，在重建階段比較顯著的是協建 108 所學校，在其他重建領域應該可以發揮更大的功能，例如弱勢戶的協助、組合屋的輔導。
- 六、中央與地方宜就資源分配、責任分工，建立更明確機制。
- 七、重建工作重視時效性，當民眾意見不一，延宕時程時應採取更有效的行動。例如集合式大樓全半倒的判定及拆除。
- 八、建立有效運用民間資源機制。在救災階段民間團體發揮很大功能，在重建階段比較顯著的是協建 108 所學校，在其他重建領域應該可以發揮更大的功能，例如弱勢戶的協助、組合屋的輔導。
- 九、中央與地方宜就資源分配、責任分工，建立更明確機制。

第五章 結論

第一節 研究發現

壹、重建決策的新價值

人類在天災地變的對應中，會從深刻的經驗裏，產生智慧，並形成習慣或制度。⁶⁷ 1923年9月1日日本發生關東大地震，死亡人數達142,807人，從此開始積極建構現代化的防震機制，制訂災害救助法、災害對策基本法等。九二一集集大地震無疑地也產生許多新的價值，包括相關制度、法令的建立及觀念的提升。

一、工程品質

(一) 工程耐震度提升

九二一地震發生後，工程的品質普遍受到重視，工程耐震度大為提升。這是這次地震所帶來的新價值。許多建築採用SRC結構，加強防震的設計規範，由0.22g增加到0.33g；學校0.41g，防震能力幾乎與核電廠防震標準相同。比較起來民間在工程品質的提升進度幅度較大，許多新建的民房都採用筏式基礎，但是也有不當、超量使用鋼筋情形。公家機關的工程品質限於採購法及營建文化，仍未大幅提升。不過值得欣慰的，90年8月初的桃芝颱風來襲，以及91年的三三一強震，重要橋樑及公有建築並未受損。其實工程品質的改善，重點在於規劃、設計、監造、

⁶⁷ 西元1666年9月2日倫敦一場大火，連燒5天，除了東北區外，各區均受嚴重使用木加重的燒燬，必須處刑。英國人至防燒重石重火，非常或至今防視塊塊視門，對防火觀為特。包括意外，許多。區立故公。

驗收及工程維護，材料及工法只是其中一環。

（二）公有建築安檢

地震後有些未倒塌的建築，不代表它就是安全的。前行政院游院長91年4月1日在「中央災害防救會報」，責成內政部儘速協助各技術公會指派專業人員協助地方政府對學校、機關、展演場、市場等公共建築物，展開安全鑑定，以確保人員安全、舊有建築列為重點。交通部於91年三三一大地震後，緊急發函各交通部全面檢測全國8,000多座橋樑及道路的安全結構。公有建築安檢是應該經常辦理的、至於民間建築部分就比較困難，只有宣導民眾注意建築物結構安全，尤其不要隨意改建、增建，以免發生危險。

（三）重建工程查核

重建會成立的前兩年，雖然忙於編列預算以及現場勘查、擬訂計畫，也作重建工程查核，只是不夠頻繁。自從工程會主委郭瑤琪兼任重建會第三任執行長以後，非常重視工程查核。以高標準進行查核。⁶⁸

（四）全民監工機制

九二一震災中許多公有建築倒塌的教訓，是公共工程品質改善的契機，衷心期盼在政府、業者的努力下，開設全民監工網站，希望在全民監督機制下，提升公共工程品質。

二、永續環境

（一）環境保育觀念滋長

⁶⁸ 自91年11月至92年12月查核272件工程，其中80分以上者有47件、70分至80分者172件，低於70分不及格者有53件，不合格比例占全部查核案件19.48%，均要求澈底改善。

九二一集集大地震過後，桃芝颱風來襲，在震後的土地造成巨大的傷害，更加深國人環境的保育觀念。中橫公路在九二一地震之後，谷關到德基間封閉兩年，到90年7月4日才打通便道，只供公務車輛通行。對於是否復建成觀光道路，相關單位和專家意見不一，當時共同的想法是谷關到德基路段不是短期內可以處理的，必須慎重。⁶⁹ 尤重建區許多工程都考慮到環境保育因素，從中橫公路的復建的慎重，我們可以了解，環境的保育確實已有重大的進展。

(二) 生態工法

生態工法或稱近自然工法的觀念慢慢在台灣生根，重建會前副執行長郭清江博士在任內在重建區大力提倡。也呈現一些成果。⁷⁰ 生態工法的作法是以源頭裂縫填補、崩塌地源頭截水、危木截短、打樁編柵、坡面植生綠化及砌石穩定坡腳等處理工程。這項工法另有附加價值，就是照顧在地的失業勞工，同時培養永續環境的觀念。

90年納莉颱風過境，全臺崩塌地為五萬公頃，經過源頭處理，自然植生覆蓋，去年底已減少一萬公頃。生態工法引進臺灣有一段時間，早期做法是掛網植生，讓裸露地點土石不再崩落，大規模採用生態工法尚有爭議。

根據重建會委託屏東科技大學調查，地形的坡度大於

⁶⁹ <九二一震災重建暫行條例>，第22條。其生態保育學認為，至少。中橫上谷關三年、九芎林社區原列為土石流危險區並規劃遷移。路局認爲車里獅子頭、分區治理，效果良好，乃取消邊村規劃。

⁷⁰ 例如，經過

45°，打樁編柵工法失敗率將隨坡度加大而增加，比率高達五成，因此建議不要侷限於單一工法，宜採用多元複合式處理工法。在九二一大地震後，許多道路邊坡及崩塌地整治工作，在安全治標的鋼筋水泥與自然治本的生態工法同時進行。中橫公路復舊計畫，部分採用生態工法，部分採用一般工法進行。這兩種工法無所謂對不對、好不好，端看它如何用。⁷¹。

（三）廢土再生利用

九二一集集大地震產生大量的廢棄物約 1,000 萬立方公尺，後續重建工程地基開挖約產生 300 萬立方公尺。突然而來的大量廢棄物，幸賴緊急命令第五條之賜，不受相關法令及環保法令之限制，才能順利的處理災區建築廢棄物。

陸續設立的土資場有 113 處，處理方法大不相同，有的就地掩埋，然後植草美化，成為遊憩場所，大部分採用此法；有的採用土石再利用方式處理，將有機物分類篩選後，以碎石機碎解後，作為各種工程回填料，如南投市軍功寮土資場；也有全部移除，如仁愛鄉力行產業路場為代表。重建區廢棄建材經過處理，產生再生建材共計有 115 萬立方公尺。沒想到，這批再生建材卻得不到公民營營建工程單位的青睞。乃由當時的前重建會首任執行長黃榮村和前行政院政務委員蔡清彥出面與經濟、交通兩部會首長召開協調說明會，讓政府營建單位充分了解再生建材的處理過程及應用範圍。最後終於獲得經濟部加工出口區管理

⁷¹ 例如連接豐原和新社的中 88 道路，在九二一地震後嚴重坍塌，經過三年的生態重建，其中兩座鋼筋水泥的明隧道和七處未破壞的自然考驗工法，成為明顯的對照道路，也準備接受未來自然的考驗。

如次：

- 1、通訊網路未健全，無法靈活指揮調度救災。
- 2、各級災害處理中心硬體設備不敷救急所需，例如衛星通訊設施、衛星定位系統（GPS）、生命探測儀、紅外線搜索器等高科技救助裝備器、救災人員均未裝備。
- 3、鄉鎮市級處理中心功能尚待提升，鄉鎮市長擔任指揮官，與相關單位協同救災，整體救災功能有待提升。
- 4、缺乏特種救災專技人力。

針對上述缺失，內政部消防署積極改進，採取以下措施：

1、修正災害防救方案

增訂「防震業務整備」與「山坡地災害防治業務整備」等27個工作項目。其中包括建置搜救組織、購置特種救災裝備器材、加強救災專業訓練等。

2、修正災害防救法

內政部成立災害防救專責的機構及特種搜救隊與訓練中心、結合全民防衛動員準備體系、成立各級災害應變中心。

3、修訂地區防災計畫

由內政部補助各縣市經費擴大防震演習。

4、加強土石流應變作為

對土石流危險溪流地點，擬訂避難及疏散計畫及調查避難路線等。

5、加強民力運用

成立「鳳凰志工隊」及「睦鄰救援隊」，充實社區自救救人功能。

6、提升救災應變能力

包括興建中央災害應變中心、建立防救災通訊網路，提升特種災害搜救能力，配置救災重型機械、設置空中消防隊

等。

7、充實消防救災人力

逐年補實缺額，並補充替代役人力。

8、籌設消防訓練中心

預定興建於竹山。國軍為強化與民間救災動員體系，陸軍北中南三個作戰區軍團，結合民間救災資源成立三個救災後備動員部隊和一個直屬工程大隊。⁷³

(二) 改善災情通報系統

行政院災害防救委員會89年8月7日頒佈「災害緊急通報作業規定」，建構行政組織間通報聯繫作業，強化消防通報體系、災害權責機關通報體系，並要求直轄市、縣市政府非消防局及非災害權責機關（單位）災情轉報，對於人員傷亡且達甲級、乙級災害規模時要求通報衛生署、衛生局；更令新聞局掌握媒體訊息通報，整個體系架構維繫在階層體系中，透過縱向及橫向連繫強化通報功能。

依據災害防救法第三十條規定，民眾發現災害或有發生災害之虞時，應即主動通報消防或警察單位、村（里）長或村（里）幹事。各級政府及公共事業發現、獲知災害或有發生災害之虞時，應主動蒐集、傳達相關災情並迅速採取必要之處置。

重建會雖非災害業務主管機關，基於監控重建區災情的需要，成立「重建區災害應變中心」，運用科技整合氣象、土石流、水情、水位資訊，及相關地理資訊圖層研判災情。為掌握災區現況建立義工組織（土石流、社區、社

⁷³ <北中南三個救災動員部隊成軍>，《新生報》，89.9.8，版3

工及里幹事），協助確認與通報災情狀況，結合現有災防通報體系形成交叉網絡。建立聯絡人員的資料庫，利用網路、電話、無線電、簡訊、B.B.C 多管道傳遞訊息，通報作業兼採受理轉報消防單位、中央災害應變中心與主動回應確認災情狀況。

重建會成立重建區災害應變中心運作順利後，即巡訪重建區八縣市災害應變中心，發現其設備老舊或不足，乃籌編補助苗栗、台中縣市、南投縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣市，共 1 億元，強化縣市防救災資訊系統。前重建會第二任執行長陳錦煌期間對於重建區緊急災害通報作業及強化社區防災、土石流防災疏散演練、防救災教育訓練等工作非常重視，積極推動。

（三）重建區地理資料建置

重建會依據電子化政府 89 年至 91 年中程推動計畫，辦理重建區地理資訊相關應用，包括資料建置、鄉鎮市綱要計畫成果圖、高關懷戶及重建區住宅需求調查系統、防災應變地理資訊、桃芝颱風重建計畫控管系統等，其中首先著手進行地理資訊資料建置工作，蒐集內政部等 24 單位提供 155 種地理資訊圖層，並配合業務單位建置 50 種重建地理資訊圖層，以建立詮釋資料（metadata）方式，透過系統運用於重建工程查詢控管、業務規劃、成果簡報展示製作；如遇災害應變，結合重建會災害應變中心資源，可提供快速查詢相關地域道路、救災資源、雨量等資訊，提供防救災單位防災決策支援。另委請國家地震工程中心辦理重建區航空測攝計畫，每半年紀錄重建區新風貌，提供對重建區的變遷研究最佳的參考資料。

災後重建工作需要藉由文字與地圖的配合，建立具備空間化之控管作業，產出更易於閱讀之報表，作為決策參考。以桃芝颱風重建為範例，建立桃芝颱風重建計劃控管系統，於日後重大災害發生時，能立即啟用進行重建工作控管。例如桃芝颱風時結合 GIS、GPS、RS 技術運用，以 TM 空間維度剖析計算重建工程，提供決策應用（桃芝颱風竹山沖毀木屐寮地區航照圖）。建構桃芝颱風災害區域圖（土石流點位及道路橋樑點位）、災害搶救佈署圖（兵棋推演圖）、空投區域圖（孤島標示區域）、直昇機降落區標示等，皆為政府機關導入地理資訊防災運用的實證。

為了解各縣市政府對於「高關懷戶」及其他災民所提供各項服務是否有效，並調查重建戶目前之居住現況及對未來重建之看法，進行高關懷戶及住宅社區重建需求的調查，利用地理資訊系統（GIS），以受領補助金災戶與高關懷戶等指標分布勾稽出住宅重建需求統計關聯也是社福方面一項創新。

（四）防災社區

社區防災漸漸成為國際間的潮流，聯合國的「國際十年減災計畫」也包括了防災社區策略。⁷⁴ 美國聯邦緊急應變總署 1995 年起開始建構「防災社區」；日本在 1995 年阪神大地震後也積極促進居民參與社區防災工作，每年舉辦「防災社區」評比競賽。從九二一震災到桃芝颱風，在在顯示社區自救的重要性。鼓勵社區民眾自發性參與社區防災是重建會推動社區總體營造的重點工作。⁷⁵

⁷⁴ 鄭毅，〈社區健康營造〉，《聯合報》，91.12.15，版 12

⁷⁵ 重建會 91 年選定水里鄉上安社區、信義鄉豐丘社區、鹿谷鄉內

(五) 改善防災預測及通報設施

1、地震速報系統

一發生地震，位於全台86個測站會在60秒內，將資料傳回氣象局，分析得知震央、地震深度、規模及全台各地的震度。⁷⁶ 中央氣象局目前正積極發展強震速報系統，計畫在未來五年內，將地震測報時間由現行的約60秒縮短為30秒，爭取預警應變及防災時間。

2、土石流觀測站

臺灣地區土石流潛勢溪流數量非常的龐大，單南投縣達199條。水保局將逐步設立土石流觀測站及災害資訊中心，加強防災監測及推動防災避難管理。

3、增設雨量站

為加強重建區雨量觀測，及確實掌握雨量資訊，以彌補中央氣象局現有雨量站之不足。重建會便於特別預算中編列5,963萬元，由中央氣象局辦理，共於重建區增設自動雨量站37站、中繼站4站，共計41站。

4、仁愛鄉設置無線電系統

仁愛鄉山難頻傳，在山區的搜救行動因無通訊利器，常常事倍功半。鄉公所動用中視賑災基金1,200萬元，在全鄉15個村25個部落廣設無線電系統，在92年9月底完工。山區天候不佳容易發生山難，此時山區坍方、土石流等災害，造成電線桿坍塌折斷，電話斷線，衛星電話收訊不良，通訊不佳，造成搜救行動的困難，若能有無線電作為山區搜救工作

湖社區、東勢慶福社區、信義鄉地利社區、古坑鄉華山社區、
竹山鎮木屐寮等七個社區試辦演練，期望逐漸累積經驗，擴展
76 開來。地震的測報時間為102秒，91年「震」撼北台灣的三三一
九二地震，測報時間為96秒，92年12月10日臺東地區規模6.6強水
大震，測報時間為78秒，這種測報中心所進行的「強地動觀測計畫」
準，完全歸功於地震測報中心所進行的「強地動觀測計畫」。

導航燈塔，將使山區搜救效率大大提升。⁷⁷

（六）組成睦鄰救援隊

睦鄰救援隊是由土石流危害地區熱心民眾組成救難隊伍，並經災害準備、火災滅火、醫療救護、簡易搜救、災害心理與團隊組織、志願倫理等18小時課程訓練合格，當災害發生後，在救災人員尚未抵達前，發揮敦親睦鄰、守望相助的精神，運用簡易救災工具來協助親友或鄰居逃離緊急困境。

（七）地震學術研究

九二一集集大地震發生以後，相關機關紛紛出版重建業務專輯；許多研究論文亦以地震救災、重建等為研究主題，這些研究都是珍貴的資料。重建會於九二一震災災後重建第二期特別預算中，編列3,800萬元，由行政院國家科學技術發展基金會辦理九二一地震工程復建資訊、技術及對策評估調查研究。

內政部建築研究所自九二一地震後出版一系研究計畫報告，包括九二一集集震災都市防災調查研究報告、九二一震後建築物修復補強技術彙編及探討、從九二一集集震災探討我國都市防災空間系統之規劃建置、從九二一震災經驗探討我國防救災避難據點之規劃建置、建築物含一樓

⁷⁷ 這項無線電系統工程總站設於鄉公所，副站設於埔里服務中心，日夜24小時有人值班，每一村落並配置10支對講機，一旦有山難災害發生時，可立即通報搶救。

弱層時之耐震能力調查分析及對策研究、低樓層鋼構住宅設計施工參考手冊、建築物耐震評估方法之研修與作業準則之研擬、九二一大地震建築震害資料庫建置計畫、九二一震後建築物修復補強技術彙編與探討、九二一震損山坡地住宅社區復建問題與對策研究、新建建築抗液工法之適用性研究、集集大地震罹難者居住建築物特性調查及統計分析、九二一重傷者受傷因素與建築特性關係分析、嘉義市、台中市、大里市、南投市、斗六市都市防災空間系統規劃等。

四、志工精神

九二一震災發生後，除了民眾慷慨捐輸外，志工所發揚的民胞物與精神，令人感佩。在地震發生一個月內，就有超過 4,000 人次青年志工進入災區協助救災；尤其像慈濟等宗教團體發揮組織性救災力量，更令人嘆為觀止。九二一震災發生後，有許多社造工作團隊及志工進入社區，協助推動社區營造，帶進許多觀念，撒下許多種子，直到現在，還有許多的人留在當地繼續灌溉，為社造工作注入強勁的支持力。

志工活動已經成為臺灣經驗中可貴的一章。91年10月4日來自日本醫界的渡邊能行博士與園田一博士，在臺中縣衛生局長黃美娜陪同下，參觀清水社區。清水社區在兩年內設置了47個「健康加油站志工隊」，執行關懷老人、兒童、身障服務，讓社區每一角落都可以感受到人情溫暖。兩位博士

讚嘆不已。⁷⁸ 九二一震災展現了志工的力量，也凸顯志工精

⁷⁸ 李彥甫，〈自力打造防災社區〉，《聯合報》，90.9.26，版

神的偉大，值得珍惜。

五、社區總體營造

臺灣自1994年起推行社區總體營造，至今社造的理念已深入人心，逐步累積經驗與成果。1999年的九二一集集大地震，在大破壞之後，更是進行社區總體營造的契機。日本神戶御藏社區在阪神大地震中八成住宅燒燬，透過土地區畫整理及居民參與，重建後獲得2002年「防災社區大獎」，是社造浴火鳳凰的典範。

該社區於2003年3月來重建區訪問，團長田中保三先生對於臺灣地區有這麼多人投入社區工作，而且大規模地推動社區營造甚感欽佩，但是他也擔心有一天政府資源撤出後，社區營造如何永續經營。自從臺灣在91年元月起加入WTO以後，以農業、觀光產業為主的重建區，面臨巨大的挑戰，值得關心的不僅環境美化問題，更是生活、生計的問題，如何將社區營造結合產業發展，已成為社區營造最切身的課題。

前重建會第二任執行長陳錦煌大力推動的嘉義縣新港鄉社區總體營造的成功經驗引進臺灣地區社區營造，早期是由政府主導的，以文建會為主的中央部會都以其各自資源就其業務特色輔導社區營造工作。從社區營造的發展來看，早期是政府主導的社區營造，慢慢發展成社區自發性力量興起，形成共識，努力推動，注入這股新活力，成為可長可久的源泉。最明顯的例子，像阿里山的山美社區，實施達娜伊谷溪封溪護魚成功以後，全國各地封溪護魚、打造生態村的行動

持續推動，方興未艾。⁷⁹

臺灣推動社區營造，歷史不久，經驗也不充分，但是各社區學習、模仿的能力很強，他們也不是複製相同的東西，而是結合地方特色，創造有吸引力的產業及風景，例如他們所種的花，櫻花、桃花、杏花，各有不同。社區營造在國家建設中，所投資的金額所占比例很少，卻奠定優質社會發展的基礎。雖然推展的時間不長，不過已經帶動風潮，假以時日，必可呈現成果。埔里鎮桃米生態村已經廣為人知之外，包括中寮鄉和興村的有機文化村獲得世界永續發展農業組織（WSAA）選為第9個國際生態村、名間鄉新民社區及彰化埔鹽鄉永樂社區獲「全國十大模範社區獎」、埔南社區獲「全國環境保護模範社區獎」等。

六、創意新施政

九二一集集大地震是百年一遇的大災難，以原有體制運作，無法有效因應，因此特別制定「九二一震災重建暫行條例」，其中有許多有創意的規定成為政策，由於過去缺乏類似經驗，條文規定及政策本身尚不夠周延，所以執行結果目前看來有一些並不理想，不過這些新思維的做法經過一段時期的運作，必可發揚光大，成為爾後救災、重建中可資依循的制度。

重建過程中，值得重視的政策包括：國宅先租後售、補助集合式住宅修繕制度、三分之一雇工條款、低收入戶創業

⁷⁹ 在災後重建計畫中，積極發揮民間力量，特別輔導，希望經「重建社區」計畫，建立49個社區營造點，共同發展社區特色。

貸款、弱勢戶就業輔導專案、以工代賑、土石流遷村、雇用在地人裸坡植生、以地易地、老街更新、融資貸款信用保證機制、舊貸協議承受、全流域整治，以及推動地震險、生命教育等，均是前瞻性作法，也是智慧的結晶。

九二一震災重創臺灣，讓我們刻骨銘心，也帶給我們一些啟示，那就是不要重蹈覆轍，以免助長天然災害的損害；要在重建的過程中累積經驗及智慧，福國利民。在各界的努力下，經過了四年，重建工作已經大部分完成，重建區已經恢復舊觀，許多地方甚至超過震前的水準；美麗的新校園、日益澎湃的社區意識、方興未艾的志工精神等，更是大家引以為榮的新價值。我們期待這些重建過程中產生的新價值，能夠日精月盛，成為主流，引領社會大步邁向新境界。

貳、重建決策的新思維

歷史學家湯恩比（Toynbee）說：「文明的締造，建立在環境的挑戰上。」九二一集集大地震顯然是一項挑戰，必須嚴肅地面對震出的許多問題，有效加以處理，並且從中學習到智慧，建立制度、發揚新思維。

在重建過程中，政府以非常手段來進行重建事宜，包括制定九二一震災重建暫行條例、編列特別預算、成立行政院九二一震災災後重建推動委員會，希望在四年內完成重建。特別重建機制是建立了，然而除了機制外，人的因素、社會環境因素在在影響重建的運作。一些無形的力量包括理念、習慣的因素，常常浮現在重建政策的決策與執行上面。

制度是由不完美過程，不斷調整改進而建立的，需要一些時間蘊釀。許多人主張：「重建要大破大立，沒有什麼是不能改變

的。」說法正確，理應如此，但是要突破既有法令限制、傳統思維束縛談何容易。因此有一些理想性規劃行不通，許多政策在執行上遇到障礙，像台中市震損的集合式住宅美麗殿，正反意見僵持不下，拆不了；許多震損集合式住宅拆了，蓋不起來。在重建過程中發生許多有形、無形的阻力，包括制度面以及觀念上的問題。歸納這些因素如次：

一、制度上限制

(一) 復舊為主的設計

重建範圍廣大，為控制預算，採取「原地原規模」重建為主，許多辦公廳舍超面積興建，重建會不同意增撥預算。復舊為主的思維是主計單位在審核預算上衡量的主要依據，不是復舊工程要過關，可是煞費周章。

(二) 採購法限制

採購法規定公平、公開之採購程序。採購法基本上防弊的設計，程序嚴謹，⁸⁰ 當一些工程一再流標時，工程計畫就耽擱下來；或者因為工程搶標，影響品質。採購法第二十四條規定，機關基於效率品質，得以統包辦理招標；同法五十二條及五十六條規定可以採取最有利標的方式，不過因為機關自我設限，而影響靈活性。

公務機關為了避嫌，通常不太採取統包、最有利標等的方式，南投縣政中心辦公大樓是重建區第一件採取「統包」加「最有利標」加「PCM（專案管理）」案件，時間縮短很多。在重建過程中許多學校重建工程及溪阿公路安定彎隧道工程採取最有利標及統包方式，均很成功。

⁸⁰ 例如 100 萬元以上採購要公告 14 日、5,000 萬元以上要公告 21 日

(三) 社會監督

社會各界都在監督重建工作進行，重建速度慢，或者不能符合民眾的需求，媒體及民代一定發聲批評在前；如果公務員想通權達變，對法令作有利民眾解釋，監察院及檢調系統環伺在後，處於這種狀況下，處處小心，保守心態自然而生。

(四) 行政流程費時

行政程序繁瑣費時，有些必須會簽的公文，花費時間很長。報載某縣市一件工程於91年12月2日簽辦發包，其中經過發包中心會簽，主計會簽、政風會簽、法制會簽、業務單位根據綜合意見再簽，一層決行，移發包中心，前後竟需要兩個月，引起該單位檢討。

一般情形，工程計畫如果內部有反對意見或需與外部單位折衝，或因面臨用地取得問題，更是曠日持久。⁸¹ 這項計畫費時較久，因為住宅專案小組會與雲林縣政府對開發規模有不同意見外，另外與台糖協議價購土地以及與災民協調每戶面積、價格等事宜也都花費許多時間。本計畫延宕三年，終於在92年6月定案。

(五) 人力不足

九二一震災損害情況嚴重，原有業務單位在遭逢數以倍計的工作量，難以負荷。由中央政府及各縣市政府調撥人力支援是最可行的方式。最成功的案例是土地鑑界和地籍重測工作。由於災區居民急於重建家園，土地鑑界、分

⁸¹ 雲林縣大補計掌握政策，嘉樓助畫受專東受及委災案新災撥員戶小組社戶貸會數組區，聯需會開因而審求議發為雲會，計重林議劃決畫建縣決為議主會政面3面要請府積公積為雲提出25為安林出25為置縣新公宜10斗政社區，公六府區。經頃觀以規重過。、務達會協、山平62建商、國為頃依並寶原，實提、則實際住

割等複丈案件激增，以南投縣為例，申請界址鑑定案件較震災前增加三倍以上，南投縣各地政事務所測量人力較不足，受理人民申請土地複丈案件嚴重逾期。

在前行政院院長唐飛指示下，由重建會及前行政院游副院長分別於89年6月26日及7月5日邀集各直轄市、縣市政府及相關機關會商解決台中縣、南投縣土地測量人力不足問題，決議由台北市、高雄市政府地政處、台北縣、桃園縣、新竹縣、台中市、彰化縣、嘉義縣、台南市、高雄縣政府調派測量人力共計21組支援，支援期間以2個月為原則支援後辦理複丈天數由原排定最長80天，全部降為正常天數20天左右。

另為加速災區大面積地籍圖重測之進行，由重建會於89年6月26日邀集內政部土地測量局、縣市政府及聯勤總部測量署、聯勤測量隊等單位協商，請內政部土地測量局將90年度重測人力優先調配支援災區測工作，及請聯勤總部測量署、聯勤測量隊派10組人力支援南投政府檢測工作。

縣市政府最缺乏的人力是專業技術人力，南投縣迭次反映，工程發包及進度緩慢是因為專業人力不足所致，前重建會首任執行長黃榮村乃於90年3月2日邀請台北市政府捷運局、南投縣政府等單位研商由捷運局派員支援南投縣復建工程，決定以10至15人建置，分3個小組予以支援。

然而在90年4月11日由重建會前副執行長郭清江所主持的會議上，南投縣政府代表表示，原先預定支援之28所學校及二座橋樑目前均已設計發包完成，且皆已委辦監造，因此縣府認為現階段對於捷運局提供之現場監督及技術諮詢服務無需求。本項人力

支援案乃告終止，殊為可惜。

為解決重建人力不足困難，引進替代役男協助重建工作，共計 1,724 名，其中 201 名直接在重建會服務，其餘分發重建區其他縣市政府，對重建工作助益甚大。

二、觀念上的限制

(一) 保守心態

普遍性、公平性是公共行政最基本原則，而救災、重建，常常會有特殊的做法，逾越公平性的原則。當制度上沒有規定或過去沒有前例可循，要採取一些突破性的權宜做法時，不免躊躇不前。⁸²

日本在阪神大地震後，自從 1995 年 3 月起對災民提供「災害援護資金貸款」，依經濟上損失及維持家計者受傷程度，給與 150 萬至 350 萬日圓貸款，貸出 31,672 件，總共 776 億日圓。至 1999 年 8 月 31 日止償還件數 2,089 件，償還總額 44 億餘日圓。（償還率只有 6.6%）

反觀重建區開辦的低收入戶創業貸款，雖有信用保證機制，但因為政府只承擔 80% 風險，其餘 20% 則由銀行負擔，所以銀行興趣缺缺，迄今只貸出一筆。在救災、重建的政策上可能無法以在商言商的思維看問題，要從整個社會的綜合效益看問題。

⁸² 保守心態反映在貸款業務上，重建住宅融資貸款、工商業融資貸款、低收入戶創業貸款，整體而言，貸出金額不如預期，中央銀行提撥的住宅融資貸款 1000 億元，至 92 年底只貸出 514 億元。

事實上，政府機關對於牽涉到關係重大利益政策時就格外小心，例如重建住宅政策，怕蓋太多房子空在那裏形成浪費，所以非常保守。住宅主管機關對於新社區的開發政策或平價住宅政策之所以非常保守，就是受限於兩個思維前提所左右，第一是臺灣地區空屋太多，89年普查，空屋率達17.6%，單中部地區就有30萬戶空屋，不需要蓋太多國宅；第二是基於公平原則，不能單獨對某一部分的受災戶提供太多住宅優惠。

事實上，第一項前提，必須有一個能夠將受災戶引導入空屋或國宅的管道或辦法才有意義，否則空屋雖多，南投鄉村地區的民眾也不大容易與那些台中市的空屋發生連接。重建會雖然媒介一些國宅給組合屋居民，成效有限。

第二個前提「公平原則」，在面對弱勢戶時，談公平原則顯然不切實際，日本的住宅重建思維，認定租屋者是相對的弱勢者，都需要照顧。所以不管是房屋所有人，或是租屋者，只要是房屋全倒，就有權利申請進住小坪數的出租公屋，但是按經濟條件收費。重建會在重建的後期，為了讓弱勢的受災戶容易搬離組合屋，也對救濟性住宅安置政策採取較積極的作法。

（二）依賴心理

重建由中央主導，也由中央負「權責」及「錢責」。地方政府動輒向重建會申請經費，包括一些無關九二一震災的工程，或以漏報為由，對一些後續天災損害申請補助

地震後四年，隨著住宅重建的進展，自然產生許多空置的組合屋，政府逐步整併，面臨居民抗拒，有的是已經重建完成了，當成倉庫，賴著不搬；有的是因為土地租約到期，或是學校或公園用地，必須使用，請他們搬到附近空置組合屋，南投縣也補助每戶搬遷費 5,000 元，他們也會提出種種理由抗拒不搬。⁸⁴

四、守法精神不足

臺灣地區地下經濟、違章工廠、違章建築情形，比比皆是，當被地震震垮時，領不到補助，貸不到款，政府即使要協助也困難重重。令人憂心的是，重建區民宿業者、溫泉業者如雨後春筍般出現。台中縣內 60 家民宿，9 成以上是非法的；南投縣，單單清境地區有 60 家，其中只有 5 家取得合法登記。這種心存僥倖的投機心理要不得，當然也怪執行單位未嚴加取締。

重建過程遭遇過許多不合理的抗爭，例如爭取土地補償費，抗議形象商圈施工構想不如己意，層出不窮，影響重建的進行。有的民眾不依法令規定辦理，反而要政府通融，或修改規定來配合，這種心態要不得，例如，政府為讓災民早日重建，提供重建家園貸款，規定全、半倒戶只能有一人貸款，結果，有的是兄弟重複貸款；有的是夫妻各有一戶，夫申請重建貸款，妻申領修繕貸款。上述情形被銀行發現，就取銷貸款資格，再三向有關單位陳情。

⁸⁴ 例如南投市大愛一村組合屋原定 92 年 7 月 28 日蓋在德興屋，住戶不滿意，重建會到地檢署控告。該組合屋於附近安置，由於該組合屋安置責任，只剩 27 戶，由公所擬將地抗議。

參、理想與現實

在現行的政府體制及重建政策之規範下，重建就是把受地震摧毀的地方復建起來，重建計畫當然必須有某種程度的提升，但絕不是高標準的理想國。雖然災後重建計畫工作綱領，揭櫫的計畫目標，充滿美麗的願景，但整體環境條件上而言卻不能那麼樂觀，因為主要受災區就是農村地帶，經濟上是相對弱勢的。

南投縣前縣長彭百顯是理想性強的人，「充滿飛越未來美麗新願景」，他想把南投建設成東方的瑞士，但是理想與現實顯有落差，像埔里鎮籃城里行政中心夭折、國姓鄉福龜驛站違反土地分區使用規定，遲至92年7月才取得使用執照，不甚成功。

他成立「採購及發包中心」，有其政策上考量，但是卻得罪了一些人，而且許多工程原本可以委託各鄉鎮公所發包的，卻集中縣府發包，量太大，做不了，重建速度就受到影響。接任的林宗男縣長宣示，「重建臺灣瑞士，打造科技南投」，相信也是要經歷漫長艱辛的道路。推動重建工作，必須有理想性，但是理想性越高的計畫，就越不容易推動。例如：

一、老街更新蹣跚而行

政府推動老街更新，甚寄厚望，惟面許多困難，進展緩慢，為早日完成老街更新計畫，經積極推動，至92年12月底為止，國姓老街重建率 83.45 %、東勢本街重建率為 55.65 %、中寮永平老街重建率為 82.80 %。

二、以地易地首次成功

以地易地難度非常高，因為必須鄰近國有非公用建築用地，才能交換。台中市大坑斷層帶土地，歷經波折，終於順利在北屯軍和段 162 地號找到國有財產局土地交換，92 年 7 月 8 日進行選配土地申請作業，這是得之不易的首例。

三、以工代賑變調

九二一地震後，勞委會隨即實施「以工代賑」措施，初期只是受災的「房屋所有人」即可申請，引起勞工及無住屋者的批評，有的人還嫌工資 542 元還不如外勞，後來修正規定為「失業勞工」才可申請。這項政策各鄉鎮市公所執行方式不同，有的派工，有的未派工，等領錢。從這項政策實施結果，偏離以工代賑精神，美意打了折扣。

四、新校園電費吃不消

九二一地震後所蓋的校舍美觀，設備齊全，為各界所肯定。由於校舍加強照明的結果，電費增加一倍，有待政府因應處理。

五、形象商圈抗爭多

重建會與經濟部商業司在重建區選定十八處商圈，希望透過商圈活化，促進商機。用意至佳，大部分被選定的地區的商家都支持，但遭遇少數私心作祟的商家持反對意見，有的停擺，有的換地點做，整體計畫延宕下來。像東勢鎮中山路商圈，計畫投資 2,000 萬元，鎮公所作商家意願調查，86 戶收回 71 件，35 件贊成，26 件反對，其餘 10 件廢票。

六、互助社區永續經營不易

臺灣已經跨入高齡化社會的門檻，由於子女與父母同住的比例會越來越少，老人住的問題值得社會各界關心。

日本在阪神大地震後，針對低收入戶的高齡者推出出租性公營住宅，包括：

1、一般銀髮族住宅（silver housing）：

有生活支援員白天服務。

2、共同住宅（collective housing）：

有共用空間，讓孤獨老人互相照顧。

3、集體住宅（group home）：

這類型住宅，住有能自由行動及行動不便老人，對後者有攙扶洗澡服務，裏面有特別養護設施及養護服務的人員。

重建會為安置組合屋的弱勢老人，曾研議一項試驗性計畫，準備補助民間社團興建及經營「互助社區」，後來考慮成本太大，停止這項構想。前第三任執行長郭瑤琪接任後，研究改由營建署在埔里南光社區興建一批安置低收入戶的老人住宅，計畫採取公家蓋住宅，評選委託民間團體經營的方式。這項照顧重建區弱勢老人的計畫是有其先驅性的意義，是否能夠如預期般發展有待觀察。

七、低收入創業貸款績效不彰

九二一震災重建暫行條例第52條規定，低收入戶可以申請創業貸款，最高100萬元。這項辦法用意至佳，但卻只有一戶申請，績效不彰的原因如次：

（一）內政部不看好這項業務，曾建議不要辦。重建會認為既然

暫行條例有規定，而且是實驗性質的，先做再說，慢慢改進，形成制度。

- (二) 低收入戶創業能力及意願不高。
- (三) 銀行對辦法這項貸款興緻缺缺，無利可圖，而且政府提供的信用保證額度只有貸款額80%，其餘20%風險要由銀行承擔。

政府基於輔導低收入戶自立自強的精神，政府應考慮給予低收入戶創業貸款全額擔保，另外，政府應在創業投資上給予技術性協助，這項業務才能順利推動，有所績效。

八、斜屋頂反映的落差現象

政府為促進社區景觀美化，並遏止頂樓加蓋違章建築，對於重建區原住民部落及農村聚落住宅重建，採取斜屋頂者得申請補助20萬元。重建政策類似法所在多有，以補助經費方式鼓勵推動一種政策，如果能完全達到該項政策的目的，無可厚非。

然而有些案例卻發生偏差，例如中寮鄉大丘園社區，係以農村土地重劃方式興建之住宅，住戶門面採用斜屋頂，申請補助；後方屋頂照樣搭起鐵皮屋，非常不搭調。雖然在重建過程中發生許多的落差，但是前瞻性的做法是必須的，因為現在也許推行起來不順利，並不表示它不值得倡導，因為一些新思維就像一顆種子，在現實的環境中磨合、調整、適應，有一天它就會萌芽、成長，然後蔚然成林。

第二節 研究建議

公共政策的推動，效能兼效率是最期待的理想。但在客觀環境不甚理想的情況下，效能與效率在實際上是難以兼顧的。

學校重建是效能兼效率的典範，因為它 293 所重建學校中，有 108 所由民間認養，這些學校重建動工早，重建速度也快。其餘由政府負責興建的學校，受限於行政程序，重建速度很慢，飽受批評，主其事的教育部官員還被處分，在這種情況下只有下猛藥，採取最有利標 + 統包 + PCM，結果非常成功。另外，學校重建因為有 34 個民間團隊注入活力，相互競爭，創造了多元、美麗的校園，因緣際會，得之不易。

從效率上而言，截至 92 年 12 月底，重建會控管計畫或工程總計 17,464 件，完成 16,219 件，完工率 92.87%。在預算執行較工程控管落後，因為有些工程完工尚未驗收付款，全部重建預算可執行數 2,123 億 5,871 萬元，累計執行數 1,690 億餘萬元，執行率 79.60%，效率不是很理想，立法院及監察院也迭有批評。

重建會對於落後工程，積極催辦，例如在九二一大地震將屆滿三周年時，南投縣還有 9 件行政公署還沒有發包。前行政院游院長於 91 年 8 月 22 日主持九二一災後重建推動委員會時，要求相關單位「上緊發條」，未來工程進度落後及未發包工程部分將邀請部會首長、縣市長到委員會議中專案報告；如果工程經費已經核定，而遲不執行，經費就得收回。這是游前院長對重建工作講話中最重的話。

重建會前第三任執行長郭瑤琪也多次指出，對一些進度落後或品質不良的重建工程，將暫停撥付補助款，也將「計點」扣減未來申請補助經費的額度。郭前執行長也具函請相關機關首長督導改善，對工程執行單位的確造成一些推動力。

從效能上而言，重建項目涵蓋有形以及無形的範圍，難以評估，比較可以作為評估指標的是公共工程品質。從91年11月成立工程施工查核小組，至92年12月重建區工程施工查核計 272 件工程，經採取高標準查核，其結果平均分數為74分，其中80分以上47件，70至80分者 172 件，低於70分者53件。53件丙等工程占全部查核案件之 19.48 %。

重建會自91年下半年加強工程查核，凡有不理想工程嚴格均要求改善。工程品質不理想因素如次：

壹、基層人力不足

地方政府有一定編制員額，無法妥善應付震災所大量增加的工程，因此工程規劃、發包、監督工作草率從事，所在多有。

貳、工程量 大

超過工程業者消化量，許多工程嚴重落後，趕工完成。

參、造價偏低

政府核定預算保守，常有流標情況；或者業者搶標，品質自難提升。

肆、營建文化有待提升

營建文化不理想，這是事實，雖然採購法第70條規定中央及

直轄市、縣市政府應成立工程施工查核小組，定期查核所屬機關工程品質及進度，有許多機關限於專業及人力，查核工作流於形式。

效能比效率重要，重建區的工程應該健全營建管理機制，有助於提升工程品質及營建文化。現行政治體制，是中央、縣市、鄉鎮三個層級，重建工作也是循這樣的程序來辦理。

有些在鄉鎮做的計畫，透過縣市政府，雖然也作形式上的層轉及審核，它的唯一意義是尊重縣市政府。這樣的行政流程的確也很無奈，後來在推動社區營造工作時，加以改進。例如在信義鄉辦理「策略聯盟」人才培訓計畫，計畫還是透過縣市政府，但是經費就直接由重建會撥給鄉公所，以減少不必要程序。類似案例不多，不過值得參考。

重建會前第二任執行長陳錦煌曾經問我們重建會的同仁，我們到底從九二一中學到什麼？如果再發生如此規模的地震，我們如何能從地震中全身而退？我們是否具備〈第一時間瞬間自救方法〉的知識？我們是不是在平時就養成震災高度的警覺心？與災後重建的相關知識與能力？諸如：購屋須知、戶外旅遊、健康醫療、心靈復健、個人理財…等等。我們是否能未雨綢繆？我們居住在斷層帶交錯的土地上，如果沒有有關地震先後如何保命的知識，無疑地是極其可悲的一件事。而政府部門是不是已經有了萬全的準備來保護我們的同胞？水土保持、公共建築的把關是不是更加嚴謹？學校教育是不是有把這些知識有系統的當作生活教育的一個重要環節？畢竟，天災並不可怕，但人禍確會讓我們萬劫不復，但願電影情節「明天過後」、「當地球停止轉動」…等等的災難不會在地球發生，人類能更愛地球，讓地球成為永續提供

人類更安全、樂於居住的人間樂土，「阿彌陀佛」，弟子蔡進忠
合十。

附錄一

緊急命令及其執行要點

壹、緊急命令

總統八十八年九月二十五日

華總一義字第八八〇〇二二八四四〇令發布

查臺灣地區於民國八十八年九月二十一日遭遇前所未有強烈地震，其中台中縣、南投縣全縣受創甚深，台北市、台北縣、苗栗縣、台中市、彰化縣、雲林縣及其他縣市亦有重大之災區及災戶，民眾生命、身體及財產蒙受重大損失，影響民生至鉅，災害救助、災民安置及災後重建，刻不容緩。爰經行政院會議之決議，依中華民國憲法增修條文第二條第三項規定，發布緊急命令如下：

- 一、中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新台幣八百億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行，必要時得先行支付其一部分款項。
前項措施不受預算法及公共債務法之限制，但仍應於事後補辦預算。
- 二、中央銀行得提撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資，其融資作業由中央銀行予以規定，並管理之。
- 三、各級政府機關為災後安置需要，得借用公有非公用財產，其借用期間由借用機關與管理機關議定，不受國有財產法第四十條及地方財產管理規則關於借用期間之限制。

各級政府機關管理之公有公用財產，適於供災後安置需要者，應即變更為非公用財產，並依前項規定辦理。

- 四、政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程序，不受都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法、水土保持法、建築法、土地法及國有財產法等有關規定之限制。
- 五、中央政府為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，凡經過都市計畫區、山坡地、森林、河川及國家公園等範圍，得簡化行政程序，不受各該相關法令及環保法令有關規定之限制。
- 六、災民因本次災害申請補發證照書件或辦理繼承登記，得免繳納各項規費，並由主管機關簡化作業規定。
- 七、中央政府為迅速執行救災、安置及重建工作，得徵用水權，並得向民間徵用空地、空屋、救災器具及車、船、航空器，不受相關法令之限制。
衛生醫療體系人員為救災所需而進用者，不受公務人員任用法之限制。
- 八、中央政府為維護災區秩序及迅速辦理救災、安置、重建工作，得調派國軍執行。
- 九、政府為救災、防疫、安置及重建工作之迅速有效執行，得指定災區之特定區域實施管制，必要時並得強制撤離居民。
- 十、受災戶之役男，得依規定徵服國民兵役。
- 十一、因本次災害而有妨害救災、囤積居奇、哄抬物價之行為者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新台幣五百萬元以下罰金。
以詐欺、侵占、竊盜、恐嚇、搶奪、強盜或其他不正當之方法，取得賑災款項、物品或災民之財物者，按刑法或特別刑法之規定，加重其刑至二分之一。

前二項之未遂犯罰之。

十二、本命令施行期間自發布日起至民國八十九年三月二十四日止。

貳、中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點

行政院八十八年十月二十二日

台八十八規字第三九〇七七號令

- 一、為落實執行中華民國八十八年九月二十五日 總統發布之緊急命令（以下簡稱緊急命令），特訂定本執行要點。
- 二、緊急命令第一點所定應縮減暫可緩支及調節收支移緩救急之經費項目如下：
 - （一）震災發生後已毋須執行者。
 - （二）原列計畫本年度可減量辦理且不延至以後年度者。
 - （三）原列計畫延長執行年限至以後年度者。
 - （四）截至八十八年九月底，經常門已分配尚未支用餘款。
 - （五）各項計畫發包賸餘款。
 - （六）非核准有案之會費、捐助與分擔。
 - （七）非當前迫切需要之設計、研究、訓練、考察、會議及內容貧乏之刊物。
 - （八）原預算未列之出國案件及委辦計畫者。
 - （九）其他可資撙節者。
- 三、緊急命令第一點所定救災、重建計畫統籌支用項目如下：
 - （一）災區緊急救援及搶修。
 - （二）公共工程之復建。

- (三) 公共建築之復建。
- (四) 受災戶之慰助、補貼及減免。
- (五) 增進災區民眾身心之調適。

前項支用項目之經費執行規定另定之。

四、各級政府機關為安置受災戶需要，依緊急命令第三點及第四點之規定，借用公有非公用土地、建築物或其他工作物者，得於管理機關同意後，先行使用，俟後再辦理借用手續。各級政府機關出借公有非公用土地、建築物或其他工作物者，應訂定借用契約，明定借用目的、期間、期間屆滿時應無條件返還等內容，並載明應逕受強制執行之意旨，向法院辦理公證。

五、為執行緊急命令第四點之規定，地政業務簡化程序如下：

- (一) 災區建築物毀損經拆除者，直轄市、縣(市)政府得列冊敘明原因囑託登記機關辦理建物滅失登記。
- (二) 登記機關於土地登記簿滅失時，依土地法施行法補造之公告期間縮短為七日。
- (三) 災區土地發生隆起扭曲地裂而變形，與地籍圖界線不符者，應俟都市計畫相關機關辦理整體開發後配合辦理地籍整理，或俟災區相關控制點及圖根點補建完成後據以辦理界址調整。

前項簡化程序作業規定，由內政部定之。

六、為執行緊急命令第四點之規定，營建業務簡化程序如下：

- (一) 區域計畫檢討、土地使用分區與使用地變更及容許使用項目之調整等作業，不受區域計畫法有關規定限制。
- (二) 都市計畫之擬訂、變更、禁建之程序，不受都市計畫法第八條、第十九條、第二十條、第二十三條、第二十八條、第八十一條等規定限制。
- (三) 都市更新地區之劃定、更新計畫、更新事業概要、更新事

業計畫及權利變換計畫之擬定、變更及實施，其有關審議、核定及公告、通知、公開展覽之日期，不受都市更新條例第八條、第十條、第十五條、第十九條、第二十九條、第三十二條及第三十六條等規定限制。

- (四) 重建之建築行為，不受建築法第二十五條有關建築物非經申請許可，並取得執照，不得建造、使用或拆除等規定限制。

前項簡化程序作業規定，由內政部分定之。

七、為執行緊急命令第四點及第五點之規定，進行災區重建及公共工程之搶修、重建工作，經濟業務簡化程序如下：

- (一) 災區受損之天然氣輸儲整壓設備，得依原核准路線或位置施工修護，其因橋樑或道路嚴重損毀，短期無法依原核准路線施工，得架設臨時管線，不受公路法第三十條、都市計畫法第二十七條、第二十八條、區域計畫法第十五條、市區道路條例第二十七條、第二十八條及第三十二條規定之限制。
- (二) 災區受損之變電所、電廠、營業處所、儲油槽及加油站之建築物及其營業設備，依原有建造執照施工，不受建築法第二十五條、第七十條及第七十二條等規定之限制。
- (三) 災區受損輸電線路之重建及南北第三路三四五仟伏輸電線路之興建，其塔基用地及輸電線路架設工程，得依既有或規劃路線先行使用土地及進行架設工程，如因塔基流失或短期無法復建完成，得移位重建或架設臨時線路，不受都市計畫法第二十七條、第二十八條、區域計畫法第十五條、國有財產法第五十條、水土保持法第十二條、森林法第九條及電業法第五十條、第五十一條等規定之限制。
- (四) 堰塞湖得由主管機關依實際需要先行處理，不受環境影響評估法第五條、區域計畫法第十二條、第十五條、區域計

畫法施行細則第十二條、非都市土地使用管制規則第十二條及森林法第九條等規定之限制。

- (五) 為緊急取水鑿井、緊急疏濬河道及復建需要提供行水區之河川公地予各災區暫時堆置廢棄土、物及為維持交通暢通，施設跨河便橋或便道，或改建、修復或拆除既有跨、穿越水道或水利設施底部建造物，不受水利法第二十八條、第二十九條、第七十二條、第七十二條之一及台灣省河川管理規則第三十一條之限制。

八、政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建與中央各部會及所屬機關為執行災區交通及公共工程之搶修及重建工作，依緊急命令第四點及第五點之規定，不受水土保持法第十二條至第十四條之限制。但應於搶修或重建後一定期間內，補辦水土保持之處理與維護。

九、中央政府為執行災區交通、公共工程之搶修及重建工作需使用林業用地時，得依緊急命令第五點之規定先行使用，同時通知林業主管機關，不受森林法第六條、第九條至第十一條及第十五條之限制。

十、依緊急命令第四點及第五點所為下列開發行為，免實施環境影響評估：

- (一) 安置受災戶之臨時住宅及災區社區、住宅之興建者。
- (二) 前款以外之災害復舊緊急性工程者。但其位於斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。
- (三) 第一款以外之災害新建緊急性工程者。但其位於國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境或斷層帶一定範圍內者，應提出因應對策逕送主管機關審查。
- 前項第三款之災害新建緊急性工程，應報目的事業主管機關及主管機關備查。

第一項所稱開發行為，指依「開發行為應實施環境影響評

估細目及範圍認定標準」之規定，應實施環境影響評估者。

十一、為執行緊急命令第七點第一項有關向民間徵用之規定，依下列徵用程序及補償標準辦理：

(一) 徵用程序：

- 1、各縣（市）政府應建立完整有關救災器具及車、船、航空器等裝備及空地、空屋之資料，以隨時因應徵用事宜。
- 2、徵用民間救災器具、車、船、或航空器等裝備，或徵用空地或空屋，應由中央政府為之；亦得由各縣（市）政府提出需求後，並由中央政府統籌辦理，提供當地縣（市）政府使用。
- 3、徵用空地、空屋，應於徵用土地現場公告其範圍及期限，於公告後以書面通知土地、房屋所有權人。

(二) 補償標準：受徵用之救災器具、車、船或航空器等裝備，或空地、空屋之所有人，得請求下列補償：

- 1、徵用之車、船或航空器均以政府核定之交通運輸費率標準補償；無交通運輸費率標準者，參照當地時價標準補償。
- 2、徵用之救災器具，參照當地租金標準按月補償之，不足一月者，按日計算之。
- 3、徵用之救災器具、車、船或航空器等裝備於運用期間遭受毀損，應予修復；其無法修復時，應按時價並參酌已使用時間折舊後，給付毀損補償金；致裝備耗損者，應按時價補償。
- 4、徵用之空地、空屋，應予補償。其補償標準，土地按年依公告土地現值百分之十計算，空屋按年依徵收補償費百分之十計算。補償費按實際使用月數計算之；不足一月者，按日計算之；徵用之土地上有農作改良物，且有清除之必要者，應參照農作改良物徵收補償標準補償之。

十二、為執行緊急命令第七點第一項有關徵用水權之規定，得由水權主管機關徵用農業用水及水力發電用水水權，供公共給水使用，其徵用程序及補償標準如下：

- (一) 徵用程序：主管機關為迅速執行救災、安置及重建工作，得逕為公告徵用水權。
- (二) 補償標準：受徵用之水權人得請求補償，其補償標準由水權主管機關依下列原則核定：

1、對農田水利會之補償：

以被徵用灌溉用水渠道與建造物維護管理費、水庫營運調配分攤費、替代水源取得成本及處理輪灌、停灌所增加之管理費用等，核實計算。

2、農田水利會會員之補償：

以農田水利會公告停灌之面積為限，比照「水旱田利用調整計畫」之補貼標準計算。但已納入「水旱田利用調整計畫」支領補貼者，不得重複領取。

3、對水力發電之補償：以其淨發電之損失為限。

十三、政府得依緊急命令第九點之規定，指定災區之特定區域實施管制及強制撤離居民；必要時，應先予通知或公告週知，並提供撤離所需交通工具。

十四、受災戶役男得依規定向戶籍所在地之鄉（鎮、市、區）公所申請徵服國民兵役，其作業規定由內政部定之。

附錄二 災後重建政策白皮書

壹、前言

民國88年9月21日凌晨，南投縣集集地區發生強度達芮氏規模7.3的強烈地震，引起台灣地殼變動的規模為世界百年來僅見；台灣中部地區居民不僅生命財產遭受重大損失，身心與生活也都嚴重受創。災害發生後，政府、民間與宗教團體立即投入救災與重建行列，一面撫慰、救助受害的居民，一面整理、重建災區，期望整個中部地區能浴火重生，更新發展。

中部區域深具自然和人文景觀資源：山川秀麗、生物多樣、林產富饒、富人文史蹟，日月潭更是國際知名。在地區的實質建設上，政府近年來先後推動多項計畫，如：科學園區竹南及銅鑼基地、台中航太工業區、東西向快速道路及月眉大型育樂區等，以提升中部地區居民生活品質，促進發展。

為促進中部地區持續發展，避免中輟；又重建係百年大計，如何考量災區自然、人文特色與社經環境，妥為規劃；並鼓勵民間部門的積極，為當務之急。爰彙集相關機關及民間諮詢團意見，研訂「災後重建政策白皮書」，以增進全國民眾對重建工作的瞭解，積極參與，共塑重建願景，建立永續發展的新家園。

貳、災情掌握

九二一地震上下、水平震動造成地面隆起最高達11公尺，水平位移10公尺，不僅災區生命財產蒙受重大損失，災民身心與生活深受衝擊，亦導致公共設施大量毀損，自然環境驟變，阻礙產業發展，加重政府財政負擔，減緩整體經濟發展。

台北市、台北縣、台中市、台中縣、南投縣、彰化縣及雲林縣等，共有 2,440 人死亡，失蹤 54 人，重傷 689 人，10 萬戶以上建築物倒塌毀損；其中又以台中縣和南投縣最為慘重，傷亡人數高達五千人。災區居民逢此鉅變，不僅生活失據、老人及孤兒失依、學生失學、青年失業，心靈更嚴重受創，難以平復。

在公共設施毀損方面，學校建築倒塌，學生無法上課；橋梁、公路因橋面斷落、路基破壞或路面損毀，使災區聯外交通中斷；若干衛生醫療院所倒塌損毀，無法發揮即時醫救功能，使救護工作更加困難。此外，維生功能設施損毀，如：石岡壩水庫與攔河堰崩塌裂損，電線鐵塔倒塌，電信設備與油氣管線斷裂等，使中部地區供水、供電、通訊及供氣無法運作，甚至影響北部供電。

地震不僅破壞建築物，亦改變自然環境。地震沿著斷層線，造成地表隆起、塌陷、在山區則發生噴砂、土壤液化、走山與山崩等情形。其中，如草嶺崩山阻礙河道，形成堰塞湖；又如九九峰峰頂崩塌，最能令人感受到大自然的力量。

在產業發展上，災區產業主要以農業與觀光業為主。此次地震毀壞各項生產設施，如農作物及畜禽設施受損，且因橋梁、道路毀損，農產品運輸受阻，加以災後需求不振，影響災區農民收入。另外，觀光業因設施毀損，交通受阻，加上受地震報導心理影響，觀光客裹足不前，觀光業損失達 300 億元。

此外，地震對政府財政造成影響。估計五年內，救災、重建計畫經費支出約需 1,377 億元；88 年下半年及 89 年度中央政府財政收入預估將減少 322 億元（含地方政府則減少 368 億元），另增加發行公債（含辦理借款）800 億元與移用以前年度歲計賸餘 140

億元，三者合計收支差短達 1,262 億元，占總預算歲出比率 5.6 個百分點，加重政府財政負擔。

整體經濟而言，比較震災前後，預估經濟成長率降低 0.3~0.4 個百分點，惟依估計實績顯示，因震災波及，內需略受影響；出口則轉趨順暢。

參、救災及安置

地震發生後，中央立即成立緊急應變小組，並於南投縣設置前進指揮所，以加強災區統籌指揮救災；行政院並成立「災後重建推動委員會」；縣市政府及鄉鎮市公所亦成立重建推動委員會或重建工作小組，積極辦理救災及安置作業。

為迅速展開救援行動，中央部會、地方政府、宗教、民間團體均運用現有人力、物力全力投入救援行列，對於醫療服務、防疫、心理復建、環境衛生、交通、水電、電訊等，緊急調派專業人員搶修或進駐，國際組織亦伸出援手，派遣救援團體來台從事第一階段救援工作。

在地震發生後 72 小時內，政府完成 2 千多位罹難者遺體的相驗入殮，7 千 8 百位傷者送醫急救；在兩星期內搶修恢復 615 萬戶電力、46 萬戶自來水供應，42 條重要道路修復，90% 的電信系統恢復；在兩個月內完成 10 萬多戶損毀房屋的復勘鑑定，發放 10 萬多戶的慰助金，拆除 3 萬多棟危屋，清運 1 千多萬噸建築廢棄物，堆置於 106 處指定地點，正在推動再生利用計畫。

由於 10 萬多戶房屋毀損，造成 30 多萬災民需要安置，為確實照顧安置災民，有關災民救助及安置措施，政府採取包括發放

各類慰助金、救濟金及租金、國宅配售、組合屋興建及融資優惠貸款等，目前已有 1,300 戶申購國宅、5,186 戶進住組合屋、30 萬人領取租金。

對於災區學生，結合相關機關與民間團體，協助復學及安排寄讀他校，完成簡易教室 2202 間，3,944 所學校已復課；為照顧災民基本生活，推動以工代賑就業服務措施，派工逾五萬人，並輔導近三千人就業，核貸企業受災戶優惠貸款 11.4 億元。

為使災民能安心進行重建工作，先後完成五千分之一及一千分之一都市計畫區地圖，劃設斷層帶禁限建區，並據以二階段公告臨時及永久禁限建範圍，另針對法律及財務問題，研擬作業手冊，成立信保基金，方便集合式住宅重建民眾有一綜合解決方案；為偵辦違法建商，法務部已起訴 269 人，申請羈押 16 人，限制出境 96 人；此外，進行環保專案，毒面積累計近 4,911 公頃，致災區迄無環保衛生問題發生。

在年節及清明時節，為撫災民受創的心靈，政府亦規劃一系列包括心理輔導、藝文展演、圍爐歡慶等災區年節送溫馨的活動，希望能帶領災民早日走出陰霾。

鑑於本次地震，民眾生命及財產蒙受損失，政府為突破現行法令限制，就財源籌措、行政程序之簡化、人員之調度等事項，授權中央及地方於必要範圍內，進行重建工作，由總統於 88 年 9 月 25 日發布緊急命令。

自地震發生後，全國各界慷慨捐輸，為加強管理捐募事宜，行政院成立「財團法人九二一震災重建基金會」，統籌分配

運用各界捐款。

肆、重建願景

地震是不可抗拒的自然現象，災後重建的責任，政府無可旁貸，但鼓勵災民站起來、靠自己的力量走下去，是重建家園的原動力。

目前由中央負責的公共設施復建計畫、產業重建計畫、生活重建計畫，皆已報奉行政院核定實施；至於由地方主導的社區重建計畫，則正分由各災區縣（市）、鄉（鎮、市）政府積極辦理規劃中。

有關災區交通、水利、學校等公共設施復建，至 89 年 3 月底，共提報 9,672 件，復建經費達 610 億餘元。產業重建計畫包括農業、工業、商業、觀光業及有線電視業，預計五年內，政府投資 34 億餘元、民間業者投入 56 餘億元，共同為災區產業重建努力。生活重建計畫包括心靈重建、醫療服務及公共衛生、就業服務、社會救助及福利服務、學校教學及學生輔導，包含災後緊急救助措施經費及未來五年重建工作需求，估計所需經費達 460 億餘元，其中除 46 億元向「財團法人九二一震災重建基金會」申請外，其餘重建費用皆需由政府部門籌措。

重建工作需要長時間與大量人、物力的投入。重建不僅是恢復原有的功能，更重要的是摒棄以往不當的設計與觀念，採用生態工法、重視工程品質等，重新建構新的理想家園。

一、生活重建

災後重建最基本的原則，就是以人為本、以生活為核心，重

建新家園。因此，生活重建實為首要工作，孤兒、失依老人皆能獲得照顧，失業者（尤其是原住民）都能及早投入工作，受創者都能獲得足夠的心理復健與醫療照顧，使早日走出悲傷，重建積極的生活態度。

二、教育重建

災後學校、教育重建最能展現新生命與新活力。教育重建是當前政府施政重點，如何保障災區學生學習機會、教育品質與資源，重建安全與健康的教學環境，發展學校特色，達成適性教學理念，是教育重建的重點。同時，如何加強校園整體規劃、強化校舍建築、導入綠建築及綠色學校觀念，建立「新教育、新環境與新學校」，都是努力的目標。

三、城鄉景觀

重建後的城鄉，不但要具備健康、安全、美觀與整齊的環境，也要配合既有富庶的經濟基礎，發展現代化又兼具濃厚文化氣息的生活空間。公共建築與公共空間的安全，是都市景觀設計的最基本考量；都市景觀規劃，應充分考慮地方特色、居民需求與尊重傳統文化，針對不同都市，可設計特有的形象商圈、視覺景觀、街道家具及公共空間。在私有建築物方面，則藉著對個別建築物重建的獎勵，構建新穎、美觀、整齊、有秩序、具特色的住宅區。

農村景觀方面，農村建築應具鄉村特色，如採用斜屋頂設計，以綠籬取代生硬的水泥建材等。農村公共設施儘量以竹、木材等天然材料進行施工及綠美化，道路採用滲水鋪裝，野溪保留野趣或截直取彎，使人為建設融入自然環境中。原住民聚落重建方面，則加強防災抗震設計，並結合部落文化及產業特色，建立「生態農村」，使人與自然和諧共處。重建之後，城鄉將在防災、

安全的基礎上，呈現新的風貌。

四、國土規劃與管理

災區土地不合理規劃與管理，尤其是超限利用，加深本次震災受創的程度。未來重建，將從國土規劃、區域發展、城鄉再造等整體發展考量，作周全完善規劃與管理，尤其應避免重蹈過去高密度、幾無管制的建築與土地使用型態。

國土規劃及管理願景是立基於「生態、生活與生產」三生並重的永續發展上。就「生態」言，要明確劃設斷層帶、土石流等環境敏感地區，嚴格禁止土地超限利用，以調和經濟發展與環境保護，使人與自然環境共生、共榮。就「生活」言，要提供完備的公共設施與合宜價格的住宅，凝聚社區、部落意識，改善城鄉景觀，以創造優美、舒適、安全、豐富多元的生活環境。就「生產」言，要提升政府土地利用計畫審議效率，提供合理價格的產業用地，改善投資生產環境。

五、產業發展

產業重建的願景在發展多元具地方特色產業。災區農業發達，重建將超越復舊的範疇，擴大發展水果、花卉、茶、竹等精緻特產品及家禽生產，重建茶文化館，並興建花卉物流展售中心及竹文化館，使成為台灣農、特產集散中心；結合食品加工，開放水果釀酒，提高農產品附加價值；利用地方特殊景觀、人文與農業特色，發展休閒農業觀光帶，農業成為寓娛樂於生產的產業。

觀光業重建除恢復原有景點之外，更要利用災區中央山脈豐富的自然生態資源、特有的人文、藝術色彩，以及地震所造成的自然新景觀，配合日月潭提升為國家級風景區，整體規劃當地的

好山好水，建構安全、永續、美觀及富文化氣息的遊憩觀光帶；配合所得不斷提高及週休二日的實施，規劃發展各種不同的配套遊程及休閒農業，吸引國內外觀光客，使台灣回復美麗寶島的美譽。

商業重建則以滿足城鄉生活需求及未來商業發展為出發點，結合當地觀光、農業、人文、自然等資源及城鄉新風貌，規劃商圈。也鼓勵地方政府各展創意，發展文化產業，並透過社區總體營造，同時改善視覺及街道環境，重塑具人文特色、舒適怡人的商業環境。

六、防災安全

防災安全的願景，是人人具防災意識及知識，成為生活的一部分，並落實於各項實質規劃及建設上。舉如：透過土地使用合理規劃及管理，避免災害的發生；提昇建築物耐震標準，尤其是公共建築物，強化建物、設施防災功能；保留公園綠地等開放空間，作為避難場所；建立迅速確實的防救災體系等，以期達到平時減災，災害時發揮迅速應變互援的功能。此外，要建立住宅地震保險制度，減輕政府負擔，保障民眾財產安全。

伍、配合措施

為順利推動重建工作，政府針對財政、法令、人力與災害防救，採取以下措施：

一、財政規劃

(一) 重建經費

災後重建工作範圍，包括公共設施復建、產業重建、生活重建及社區重建等四項。截至 89 年 3 月 8 日，各級政府依「災後重建計畫工作綱領」工作流程，88 下半年、89 年度至 93 年

度止，共提報救災及重建經費 1,377 億元（不包括中長程公共建設計畫及都市地區社區重建經費）。

災後經費需求

單位：億元

需求項目	經費需求	經費來源			
		中央政府預算	災後重建基金補助	非營業基金	民間或地方自籌
一、災後緊急救援--慰助金及租金補貼	323.26	323.26	0	0	0
二、災後緊急搶修、搶通、復建	95.04	95.04	0	0	0
三、災後整體重建計畫					
(一)公共設施復建	552.56	471.56	0	0	①81
(二)產業重建計畫	91.05	34.35	0	0	56.70
(三)生活重建計畫	153.17	97.64	46.34	6.67	2.51
(四)社區重建計畫	②79.97	71.14	7.84	0	-
四、其他--建立防救災體系	76.91	76.91	0	0	0
--地圖測製及地籍測量	5.19	5.19	0	0	0
合 計	1,377.15	1,175.09	54.18	6.67	140.21

註：①民間認養學校校舍重建經費 81 億元。

②社區重建計畫中包括規劃費、農村及原住民聚落聚落建設費，都市地區建設費尚未納入。

（二）財政規劃

- 1、在重建財源方面，除由政府移緩救急，裁減中央 260 億元預算，發行公債或借款 800 億元，及運用歲計賸餘外，並應儘量運用民間資源、鼓勵民間參與，或認養公共建設。
- 2、在減輕災區民間損失、協助災民與生產事業重建家園或恢復生產方面，由政府各部門提供多項優惠免息及低利貸款，如中央銀行提撥郵政儲金 1,000 億元、開發基金震災優惠貸款 500 億元、中長期資金協助地震災區生產事業重建專案貸款 100 億元、中美基金協助震災災民住宅購建與修繕優惠貸款 20 億元、中小企業紮根專案貸款 500 億元等。
- 3、善用民間捐款 200 億元，配合政府辦理生活及社區重建工作。
- 4、進行公營事業民營化。

二、法令制定

災後重建工作涉及地權處理、租稅與融資、行政程序簡化、經費籌措等，為順利辦理各項工作，總統已於 89 年 2 月 3 日公布「九二一震災重建暫行條例」，施行期限為五年。行政部門立即研訂各相關子法，落實推動重建工作。

今後對各種重大災害的預防、立即救助、避難與安置、及政府與民間互相合作支援等，需儘速建立制度，完成「災害防救法」（草案）。

現行電業法、水利法、平均地權條例、文化資產保存法及醫療法等，業已完成修訂，以應重建需要。

三、人力

對於災區人力之運用，政府提出以工代賑對策、提供職業訓

練與就業服務，且鼓勵企業優先僱用災區居民，解決失業問題。將於 89 年 7 月實施的兵役替代役，可運用替代役人力從事警察、消防、社會、環保、醫療及教育等工作，兩年內有一萬五千名專業人力投入災後重建。

生活重建與社區重建，在社工、志工、宗教、藝文團隊及民間專業團體共同努力下，災區民眾生活已漸趨正常。

四、防震救災機制

(一) 調整現行震區劃分，據以修正建築物耐震設計規範震區水平加速度係數及相關規範，加強台灣地區結構物耐震安全性。

(二) 完成「災害防救法」

明確規範中央及地方政府防災組織、災害發生時各級政府因應及互援措施、權責劃分及防災計畫之提出、災害預防、應變及復建等事項。

(三) 強化防救災體系制度

建立「完善防救災通訊網路」；設置防災、救災專責機構；充實汰換救護車輛及救護裝備器材，加強緊急救護運送能力；強化空中救災與各級災害防救中心建物結構、軟硬體設施；建置特種搜救隊。

(四) 建立住宅地震保險機制

由保險公司依現行保單條款及費率內容，就自行承保能量接受國人投保住宅地震保險，研究建立由國內保險業共保、國外再保、超過再保險部分由政府承受等三層次運作機制。

(五) 宣導民眾防災避難觀念，定期演練震災發生之逃生避難措施。

陸、檢討與期望

一、統合行政體系

綜觀此次救災工作，中央及地方政府的投入與努力，值得肯定，但在指揮、調度與協調等涉及地方自治中各級政府權限劃分問題上，有相當大的檢討改進空間。從救災初期，為搭建臨時屋安置災民，造成中央及地方政府搶佔建地紛爭，到後續重建階段，面臨整體規劃及財源籌措主導歸屬問題，都突顯行政體系統合的必要。

依現行法制，雖然已有地方制度法的規定，解決上述爭議，但因該法相關配合法令尚未訂定，尚難以發揮實際功效；如地方制度法第二十二條規定之「地方自治施行綱要」，正由內政部草擬中。另外，為因應重大天然災害造成之全國性嚴重毀損，於搶救與重建工作上，難免需要採取非常性措施，並賦與中央政府較大的權限，但此種權宜性規定並不宜在一般法令中加以規範。因此，妥善訂定災害防救法規，確實實施地方制度法，明確規範中央與地方政府救災的分工、權限、協調與合作方式，妥善統合行政體系，是政府今後努力的方向。

二、建立關懷社會

在九二一地震發生以前，人們常感嘆過去人溺己溺、相互關懷的日子不再，人與人之間的屏籬隨著所得及都市化程度的提高而加深。九二一地震，兩千多人的生命瞬間消失，留給生者無限傷痛。一場浩劫激發了人間至情，同胞有錢出錢，有力出力；國際團隊紛紛趕到，參與救援，人與人之間的藩籬隨地震而消失，政府與民間緊密的合作為重建工作開啟良好基礎，一個互助關懷的社會建立了。這是一項彌足珍貴、需要繼續維繫的無形資產。

三、發揮民間、宗教團體力量

此次救災工作中，民間、宗教團體分擔政府工作，迅速解決災民切身之苦，所展現的效率與服務，值得高度肯定。未來重建工作，更需借重民間資源，與政府攜手合作，共同完成。但以目前的環境，要使民間力量充分發揮，尚需建立完善的制度，如提供義工保險、專業訓練、將民間力量納入防、救災體系等。有關非政府組織的發展，在美、日等國家已有豐富的經驗，可做為我國發展非政府組織借鏡。

四、提高工程品質

此次地震造成建築物及公共工程倒塌可分為自然與人為原因，地震規模大，部分老舊建築不耐強震，建築基地的地質、地形、土壤特性等不宜興建是重要因素，日後可予改善；但未依規定設計、未按圖施工、材料使用不當、變更使用等人為因素，應嚴格排除。

目前已提高建築防震設計標準，無論是民間與公共工程均應落實建照審查與施工管理、改進營造、監工、施工與驗收制度、研發新工法與材料，以符合安全與環保要求。

五、改善救災慰助金發放制度

地震發生後，行政部門立即訂定辦法，發放災後補償與慰助金，包括死亡、重傷、失蹤慰助金；住屋全倒、半倒慰助金等。其中房屋全倒、半倒慰助金，因多數民眾並不真切瞭解其意義，且中央與地方政府對其認定，初期亦有不同的看法，使災民無法順利領取慰助金，怨言迭起。

災變發生後，災民與建物補助金之發放，依其性質宜分開進行，

不宜將二者混合在一起，造成誤會，影響救災與重建效率。

柒、結語

配合「九二一震災重建暫行條例」，希望透過公共設施計畫、產業重建計畫、生活重建計畫及社區重建計畫的推動，在未來五年內，逐步使中部地區重新發展。

台灣社會生命力旺盛，九二一大地震摧毀無數苦心經營的家園，但也凝聚社會大眾向心力，開創建設的契機。

聖嚴法師說：「九二一大地震的所有罹難者都是大菩薩，是老師，用生命作教材，現身說法，代替兩千兩百萬台灣人受災受難，救了我們下一代。我們應該從過去的錯誤中學習重生、感恩，讓社會充滿祥和與善良。」自然無情，人間溫暖卻可大可久。家園重建不只是物質重建，更是心靈的省思，信仰的堅持。我們當以尊重自然的態度，疼惜生命，相互關懷、扶持，在重建中，提昇生活品質，豐潤生命內涵，和諧環境生態，創造美好的明天。

（行政院經濟建設委員會八十九年五月）

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

- 《中外近百年大事記》。臺灣省南投縣：臺灣省文獻委員會，民90.3。
- 丘昌泰，〈災難管理學—地震篇〉。台北，元照，民89。
- 江大樹、廖俊松主編，〈府際關係與震災重建〉。台北：元照，民81。
- 朱延智，〈危機處理的理論與實務〉。台北：幼獅，民89。
- 朱宏源等，〈撰寫博碩士論文實戰手冊〉。台北：正中，民88。
- 朱愛群，〈危機管理解讀災難謎咒〉。台北：五南，民91。
- 吳佩玲譯《危機管理》。台北：天下文化，民90。
- 吳宜蓁等譯，〈危機管理診斷手冊〉。台北：五南，民85。
- 吳瓊恩，〈行政學的範圍與方法〉。台北：五南，民82。
- 林照真，〈戰慄土石流—災難、政治與風險管理〉。台北：時報文化，民81。
- 汪明生、朱斌好等著，〈衝突管理〉。台北：五南，民88。
- 周文賢、吳金潮，〈碩士論文撰寫方法〉。台北：華泰，民88。
- 周易，〈大地震將至—防災逃生祕笈〉。彰化：文心，民84。
- 官政哲，〈人質危機處理與對策〉。警光雜誌社出版，民87。
- 邱強口述，張慧英選述，〈危機處理聖經〉。台北：天下文化，民90。
- 邱毅，〈危機管理〉。台北：中華徵信所，民88。
- 張世杰等譯，〈公共組織理論〉。台北：五南，民83。
- 張建興，〈災害防救法解說〉。台北：正信，民90。

- 陳芳雄，《校園危機處理》。台北：幼獅，民86。
- 陳武雄，《災害防救法析解與應用》。台北：財團法人賑災基金會，民91。
- 陳國彥編纂，《重修臺灣省通志·卷二土地志自然災害篇》。臺灣省南投縣：臺灣省文獻委員會，民85.6。
- 陳聰民，《九二一集集大地震救災紀實（下）》。臺灣省南投縣：臺灣省文獻委員會，民國89.5。
- 黃鈴媚，《談判與協商》。台北：五南，90。
- 蔡培村，《學校經營與管理》。高雄：麗文，民91。
- 褚士瑩，《災難之後》。台北：探索，民90。
- 薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南，民79。
- 韓應寧譯，《危機管理》。台北：天下文化，民78。
- 羅振軒，《六十秒人生危機管理》。台北：匡邦文化，民90。

二、期刊

- 王垠，〈談校園危機管理〉，《高中教育雙月刊》，第15期，民89，頁77-89。
- 丘昌泰，〈建立校園危機預防機制〉，《現代教育論》，第9期，民92，頁274-279。
- 邱毅，〈面對危機的因應和對策〉，《人力發展月刊》，第54期，民77，頁1-6。
- 紀俊臣，〈校園危機處理之法律問題探討〉，《教育資料與研究》，第14期，民86，頁3-10。
- 孫本初，〈危機管理策略之探討〉，《人事月刊》，第22卷，第6期，民85，頁23-25。
- 孫本初、羅志成，〈從官僚體制論緊急救災體系的建立〉，《立法院院聞》，第27卷，第12期，民88，頁88-92。
- 連經宇，〈我國建立災害防救管理體系之初探研究〉，《理論與政策》，第14卷，第3期，民89，頁14-17。

- 張炳坤等四人，〈災害復原重建計劃〉，《第一屆全國災害危機處理學術研討會論文集》，民89，頁36-45。
- 張國頌，〈華航名古屋空難事件—反觀我國的緊急醫療救護〉，《馬偕院訊》，第14卷，第6期，民83，頁56-63。
- 張惠鵬，〈危機處理〉，《人力發展月刊》，第40期，民86，頁49-53。
- 陳亮全、郭俊欽，〈台灣重大災害緊急應變之調查與分析—以九二一大地震埔里鎮公部門應變例〉，《第一屆全國災害危機處理學術研討會論文集》，89，頁29-38。
- 陳澤潢，〈標準工程作業程序之訂定與應用〉，《營建管理季刊》，第22期，民84，頁12-24。
- 陳耀光，〈我國地震災變管理機制之探討〉，《第一屆全國防災學術研會論文集》，民86，頁6-10。
- 楊永年，〈建構地方政府救災組織體系之理論與實際—以921大地震之南投縣政府為案例研究〉，《中大社會文化學報》，第10期，民89，頁46-50。
- 楊永年，〈建立以地方政府為主體之救災組織體系—以921大地震與八掌溪兩案比較〉，《中央警察大學警學叢刊》，第32卷第3期，民90，頁33-35。
- 凱瑟玲，〈由沛綠雅礦泉水含苯事件談危機處理〉，《今日會計》第51期，民81，頁52-63。
- 游育蓁，〈危機管理之完全教戰手冊〉，《管理雜誌》，第301期，民88，頁9-16。
- 游育蓁，〈顧客至上的危機管理秘訣〉，《管理雜誌》，第301期，民88，頁128-132。
- 鈕先鍾，〈危機與危機管理：理論與實際〉，《中華戰略學刊》春季版，民75，頁15-21。
- 馮廷權，〈緊急事件的準備〉，《環境管理報導》，第17期，民

89，頁 42-55。

黃士嘉，〈發展性之學校危機管理探究〉，《教育資料與研究》，第37期，民89，頁 75-81。

黃英，〈防救災展現我落於美國之後〉，《營建資訊》，第213期，民89，頁 55-63。

黃煥德，〈危機管理在警察機關上的運用〉，《警光雜誌》，第507期，民87，頁 12-17。

廖訓銓，〈危機管理理論及分析之概述〉，《立法院院聞》，第27卷，第12期，民88，頁8-12。

趙鋼，〈災難事故危機管理〉，《研考報導》，第43期，民87。

鄧子正，〈以消防組織的火場作業為基礎分析緊急應變之組織與運作通則〉，《中央警察大學災害防救學報》，第2期，民90，頁 39-41。

劉哲雄，〈華航空難事件後之省思〉，《消防科技資訊》，第17期，民87，頁 3-7。

顏秀如，〈從危機管理的角度論學校溝通〉，《學校行政雙月刊》，第12期，民90，頁 43-51。

三、論文

王素珍，〈行政機關重組理論之研究—以內政部消防署為例〉，碩士論文，國立政治大學公共行政研究所，民84。

王國輝，〈現階段實行社區參與地震災害防救之探討—以嘉義市四個社區為例〉，碩士論文，台大建築與城鄉研究所，民85。

石增剛，〈危機處理專家系統研究—以五二九群眾事件為例〉，碩士論文，中央警察大學警政研究所，民81。

林昇德，〈我國緊急災難管理機制建立之研究〉，碩士論文，國立政治大學研究所，民89。

林博彥，〈我國災變管理政策執行過程之研究〉，碩士論文，國

- 立台灣大學政治學研究所，民83。
- 余康寧，〈危機管理研究－從政策設計面之探討〉，碩士論文，國立政治大學公共行政研究所，民81。
- 李瑞玉，〈重大災難事件中央政府危機溝通策略之研究－以九二一大地震的新聞報導為例〉，碩士論文，國立台灣師範大學大眾傳播研究所，民80。
- 吳光雄，〈我國災害防救體系之研究－以社子島防颱執行過程為例〉，碩士論文，國立中興大學，民86。
- 吳俊鴻，〈建構台灣地區整合性災害防救體系之研究－以總體戰略理論觀點〉，碩士論文，私立淡江大學國際事務與戰略研究所，民91。
- 周蕙蘋，〈危機管理之研究〉，碩士論文，私立文化大學政治研究所公共行政組，民85。
- 施國銓，〈危機管理個案研究〉，碩士論文，私立銘傳管理學院大眾傳播研究所，民85。
- 胡念祖，〈地方政府災害管理網際資訊系統之規劃〉，碩士論文，交大資訊管理研究所，民85。
- 梁杏絹，〈我國緊急應變體系整建之研究－以九二一地震為例〉，碩士論文，暨南國際大學公共行政與政策研究所，民90。
- 梅可望，〈策略管理專題〉，民96。
- 許郁文，〈地震中消防機關應變之分析－以921集集大地震為例〉，碩士論文，中央警察大學消防科學研究所，民88。
- 陳崇賢，〈我國災害防救工作之推動與落實〉，「第一屆全國防災學術研討會」，民86。
- 陳崇賢，〈重大災害搶救動員體制之研究〉，碩士論文，國立台北科技大學土木與防災研究所，民90。
- 陳德奎，〈我國災害防救體系中第三層級（鄉鎮市公所）運作機

制之探析》，碩士論文，中央警察大學消防科學研究所，民91。

陳鳳如，〈我國報紙對重大災難新聞報導之研究—以九二一大地震為例〉，碩士論文，國立台灣師範大學大眾傳播研究所，民89。

黃新福，〈危機管理之研究—從組織層面來探討〉。碩士論文，國立政治大學公共行政研究所，民81。

黃煥德，〈危機管理運用之研究—以警察機關為例〉，中央警察大學警政研究所碩士論文，民87。

四、文件

行政院九二一震災災後重建推動委員會，〈九二一地震重建區住宅政策與實施方案〉，民90.5.3。

中央銀行，〈中央銀行提撥郵政儲金轉存辦理九二一地震受災民眾家園重建專案融資作業簡則〉，民88.9.27。

總統令：〈九二一震災重建暫行條例〉，民89.2.3。

五、報紙

江丙坤，〈救災重建爭議多〉，《中國時報》，民88.10.17。

鄭毅，〈社區健康營造〉，《聯合報》，民91.12.15。

〈北中南三個救災動員部隊成軍〉，《新生報》，民89.9.8。

李彥甫，〈自力打造防災社區〉，《聯合報》，民90.9.26。

中央社／渥太華訊，〈國際推許台灣活力效率重建〉，《中央日報》，民88.10.17，

鄒景雯，〈日官員台灣報告推崇我災後安置〉，《自由時報》，民88.10.13，。

貳、西文部份

(I) Books

Armistead, L. “What to Do before the Violence Happens: Designing the Crisis Communication Plan. National Association of Secondary School Principals Bulletin, 80 (579), 1996.

Everett, S.M. , “The Processing of Crisis and Non-crisis Strategic Issues.” *Journal of Management Studies*, 1991.

(II) Periodicals

David A. McEntire, “A Comparison of Disaster Paradigms : The Search for Holistic Policy Guide” , *Public Administration Review*, May/June 2002, Vol.62, No.3.

(III) Conference Papers

Dutton, J.E. , “Crisis Management in Catholic Schools.” National Catholic Educational Association, Washington, DC. (ERIC Document Reproduction Service No.ED 383 068) ,1986.

Fink, S. “Crisis Management in Schools.” Master of Education requirements, Colorado State University. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 334491) 1986.

Hermann, C. F. “Crisis Management: A School District Response to Suicide. Alaska State Department of Education, Juneau.” (ERIC Document Reproduction Service No.ED 339 973) ,1969.

(IV) Documents

FEMA , *Guide for All-Hazard Emergency Operations Planning* , 1996

(V) Internet

FEMA 1998, “ Home Page of the Federal Emergency Management

Administration ” ,<http://www.FEMA.gov/>,2002.

参、日文部份

《阪神・淡路大震災復興誌》, 日本, 總理府, 2000。

〈國際間被災地における復興行政評價の檢證的開發研究〉, トヨタ財團, 2002。