

第一章 緒論

第一節 研究動機

民國八十八年九月二十一日發生芮氏規模七．三集集大地震，傷亡慘重，房屋全倒半倒高達十萬四千餘戶，(如表一)受災民眾約四十萬戶，¹災害損失約新台幣一兆九三八億元，²受地震波及主要受創的有臺北縣市、苗栗縣、台中縣市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣市，為台灣百年來最大的天然災難。

表一：九二一地震各地傷亡、災屋統計表

縣 市別	死亡及 失蹤 (人)	重傷 (人)	房屋 全例	房屋 半例	縣 市別	死亡及 失蹤 (人)	重傷 (人)	房屋 全例	房屋 半例
臺北市	87	17	192	268	南投縣	932	271	28046	28688
臺北縣	46	6	221	892	嘉義縣	6	-	31	90
桃園縣	1	1	1	2	台南縣	1	1	3	3
新竹縣	1	-	6	13	新竹市	2	3	-	-
苗栗縣	6	6	618	570	台中市	114	24	2693	3691
台中縣	1194	389	17747	18107	嘉義市	-	1	28	34
彰化縣	33	16	535	760	其他縣市	-	-	-	-
雲林縣	82	23	531	497	總計	2505	758	50652	53615

資料來源：重建會（截至 90.12.03 止）

¹ 根據消防署民 88 年 10 月 15 日統計資料。

² 鍾啟岱，《九二一重建政策解析》。南投縣：九二一重建會，民 92，頁 22。

九二一集集大地震發生後的當日，行政院邀集中央部會召開「九二一大地震災後重建會議」，會中研商十五項結論，其中第六項規定「災區收容所之設置及災民之安置，由內政部協助地方政府積極辦理」，九月二十五日李前總統更針對九二一地震發布緊急命令，共十二點，其中第三點第一項規定：各級政府為災後安置需要，得借用公有非公共財產，第二項規定：政府管理之公有非公共財產，適於供災後安置需要者，應即變更為非公用財產。第四點規定：政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災後重建，得簡化行政程式，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。國內的組合屋政策於焉產生。

集集大地震民眾傷亡及房屋全倒半倒嚴重，災民之安置迫在眉睫，政府為暫時解決災後一年之居住問題，由內政部採行下列三項措施，³由災民選擇其一，一為租金發放，其對象是災前實際居住之自有房屋，經評定為全倒或半倒者，房屋所有權人戶內實際居住人口每人每月三千元，一次發給一年。二為提供臨時屋，即提供組合屋、貨櫃屋、鐵皮屋等供災民居住。三為辦理國宅優惠申購，有關申購對象為災前自有房屋全倒或半倒，本人(或繼承人)及配偶均無其他自有住宅，其配售價格依公告出售價格之七成計算。

在國外，日本於西元一九九五年發生之阪神大地震，造成五千餘人死亡，八萬多戶房屋倒塌，六萬多戶房屋嚴重毀損，⁴日本政府為了安頓災民，在住宅及社區政策方面，除於七個月內廣

³資料來源：重建會，又內政部 88、9、30 臺內社字第 8885465 號函頒「九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點」第八點規定「申請臨時屋及安置國宅暫住者不得申請租金」。

⁴鄭榮光，台灣九二一大地震與日本阪神大地震之比較研究，《營造天下》。民 88，頁 18。

建四萬八千戶之組合屋供災民居住外，同時推出私有房舍重建的補助措施，提供利息補助；在重建計畫中，應用市地重劃、都市更新等手段，並增訂各項重建計畫及規範，以協助加快住宅及社區的重建；重建公共住宅，特別規劃銀髮族住宅及多元式住宅社區，訂定優惠承租措施；另為了協助中低收入戶家庭，對於租屋降低其租金為原來的四分之一，並由政府募集的基金補助房東；⁵ 國營及縣營的國民住宅，以災民登記順序或抽籤方式分配，又免費提供國宅或由政府承租民宅安頓弱勢族群，⁶ 而美國加州北嶺在西元一九九三年發生芮氏 6.7 大地震，造成七十二人死亡，住宅及建築物受損十一萬四千餘間，其對住宅與社區所施行的安置措施，包括有提供臨時屋、活動屋，其費用由聯邦政府負擔，居住期限以十八個月為期，必要時由總統公佈延長；流動汽車屋修繕援助；失業者住屋重建協助；設立社區發展重建基金；提供租金押金的補助，另提供搬遷費用的資金援助等。⁷ 美日兩國對於大規模災害，均有興建臨時住宅計畫，其安置政策亦與臺灣類似。

臺灣近數十年來所發生之大地震，例如西元一九三五年新竹縣關刀山大地震及西元一九六四年台南白河大地震，房屋全毀均超過萬間以上，⁸ 但均未發現興建組合屋之記載，而九二一大地震後，臺灣除運送日本阪神大地震回收之組合屋重新組裝外，更仿倣日本之作法，在災區興建臨時住宅（組合屋）。國防部負責組裝日本的組合屋，數量大約有一千間，坪數是八坪，⁹ 而其他

⁵ 重建會印製，《各國生活重建政策之研究》。民 91，頁 52 - 65。

⁶ 李建良，臨時性建築構造體與基地之間介面之探討 - 以台灣 921 地震救災組合屋為例，碩士論文，台北科技大學，民 91，頁 15 - 16。

⁷ 同註 5，頁 30 - 43。

⁸ 資料來源：中央氣象局，<http://www.cwb.gov.tw>。

⁹ 陸軍第六軍團五一工兵群，大和組合屋研討資料，民 88。

政府機關和民間宗教慈善團體興建組合屋的坪數較大，但無統一標準，嗣後重建會議通過，政府興建的組合屋空間以十二坪為準，民間興建的大致比照政府所訂的規格處理。

九二一大地震災情以南投縣及臺中縣最為嚴重，故興建臨時住宅（組合屋）一一二處，五、八五四間當中，以南投縣八十一處四、0三一間最多，台中縣二十三處一、四八一間次之，另台中市三處二一八間，苗栗縣三處一0三間，雲林縣一處一四間及嘉義縣一處七間（如表二）。

表二：九二一地震組合屋統計表

項目別 鄉鎮市別	組合屋 號數	興建總數 (間)	項目別 鄉鎮市別	組合屋 號數	興建總數 (間)
南投市	8	554	斗六市	1	14
埔里鎮	15	1164	雲林縣總計	1	14
草屯鎮	6	323	豐原市	1	54
竹山鎮	3	152	太平市	3	253
集集鎮	6	355	大里市	3	295
鹿谷鄉	8	80	石岡鄉	2	61
中寮鄉	12	552	東勢鎮	5	465
魚池鄉	7	160	新社鄉	2	120
國姓鄉	8	384	霧峰鄉	5	170
水里鄉	1	102	和平鄉	2	63
信義鄉	3	81	台中縣總計	23	1481
仁愛鄉	4	124	卓蘭鎮	2	80
南投縣總計	81	4031	泰安鄉	1	23
北屯區	2	100	苗栗縣總計	3	103
南區	1	118	阿里山鄉	1	7
台中市總計	3	218	嘉義縣總計	1	7
			Total	112	5854

資料來源：重建會生活重建處，民國 92 年 6 月統計資料。

「申請住組合屋」、「優惠購買國宅」及「請領租金」三種政策對於徬徨無依的災民提供了安頓的處所，於家庭的凝聚和精神的慰藉甚至災後重生，提供不可抹滅的動力。但是各項震災安置工作之執行，仍有甚多災民不滿意，經學者柯恒昌調查發現組合屋居民對於政府震災及房屋貸款政策之不滿意度均高於滿意度，¹⁰其他的民意調查，例如 TVBS 民國九十一年民意調查中心、聯合報民國九十一年民意調查中心也有類似的結果。值得我們探究的是，在政府投入龐大的財力與人力後，為何安置與重建的政策，得不到災民的認同，其政策的制訂與執行過程，必須深入檢討，找出問題的癥結。但是九二一地震後之安置與重建政策甚多，包含大地工程、產業振興、公共建設、社區總體營造、住宅及社區重建等政策，本文僅針對組合屋政策評估研究。

興建組合屋似乎是災後處理居住問題之最快速與權宜的手段之一，由於台灣在九二一地震後首次使用組合屋，興建之初，未能考量土地使用、環境衛生、酷熱氣候、道路交通、治安等因素，且在興建、管理、運作等過程均欠缺經驗，茲衍生下列問題：

- 一、居住年限原預估一年，但重建工作不如預期，居住時間一再延後，公有土地無法按原訂計劃規劃使用，影響政府作業期程。
- 二、興建組合屋使用私有土地，政府每年必須支付土地租金，增加政府額外負擔。
- 三、污水下水道、化糞池設備不佳或太小，污水容易溢出，影響環境衛生。
- 四、建築基地排水系統欠佳，造成積水或淤塞現象，除衍生環保問題外，也易滋生蚊蟲。

¹⁰ 柯恒昌，災區組合屋居民對政府與民間團體之各項滿意度分析 - 以台中縣大里市、霧峰鄉五個組合屋為例，碩士論文，朝陽科技大學，民 91，頁 33。

- 五、隔音效果不良，噪音煩人，家居生活受影響，居民無隱私權。
- 六、隔熱效果差及通風不良，居民悶熱難住。
- 七、未嚴格篩選進住資格，容許非災民居住，增加政府處理及拆遷上的難題。
- 八、組合屋防盜功能較差，竊盜案件時有所聞，而且周邊土地未規劃，影響交通動線。

綜上所述組合屋出現這麼多問題，這是當初沒有預期的，或者出在組合政策的形成面、規劃面或執行面？則必須透過研究找出問題的癥結。

台灣地理位置位於歐亞板塊、菲律賓板塊與太平洋板塊的交界處，使台灣成為地震頻繁的地區，每年發生一萬五千次地震，其中約有一千次是有感地震。¹¹自西元一九〇〇年以來，發生近百次災害性地震，(如附錄一)造成許多人傷亡，而且每隔數十年即有一次重大地震，在現行科學技術尚無法準確預測地震何時發生的情況下，可以預知地震所造成的災害將無可避免，加上台灣地小人稠，公共建築及民間所興建的住宅，耐震的級數不足，一旦發生大地震，各種建築物容易倒塌毀損，而且緊跟而來，必是大小餘震不斷，災區居民害怕地震陰影仍在，不敢再回家居住，往往在空地搭帳篷臨時棲身，如果地震造成房屋的毀損，無法在短期間修復，則必須搭建臨時住宅，以解決災民的居住問題，然而九二一震災組合屋政策，不但居住組合屋的災民不滿意，政府機關亦感困擾，因此，本研究希望透過組合屋政策結果之評估，深入瞭解組合屋政策的形成、規劃與

¹¹ 劉玉龍，《科學臺灣 - 地牛翻身 - 臺灣的地震》。臺北：稻田出版，2000，頁 13。

執行是否存在問題。

第二節 研究目的與問題

本論文目的在針對目前九二一大地震居住組合屋的受災戶進行研究，瞭解受災戶對政府組合屋政策之感受；同時透過對政府組合屋政策形成、規劃、執行之研究，以瞭解組合屋政策與災民感受之關連性。依據「九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點」第一點規定：政府為安置九二一受災戶特訂本要點。可知臨時住宅（組合屋）係為解決居住問題而以安置九二一受災戶為目標。這就像實施公共政策的目的，是在解決或預防某些公共問題，例如塑膠袋限用政策，是為了解決環保問題；警察防竊專案，目的在預防竊盜案件的發生，因此，每一項政策必有其預期的目標，組合屋政策亦然。

當臨時住宅分配後仍有剩餘，政府為有效運用，復訂定「剩餘臨時住宅配住實施要點」，其第一點規定：為有效運用安置九二一受災戶之剩餘臨時住宅及適時發揮社會救助功能特訂定本要點。有關申請的資格及順序包括原住房屋因九二一地震被認定為全倒半倒且未符合請領租金發放規定之低收入戶、有身心障礙者之家庭、原住民家庭或經評估屬緊急個案或有居住之需要者。其居住對象仍有九二一受災戶，而目標則為有效運用剩餘臨時住宅及發揮社會救助功能。

綜合上述兩個要點規定，組合屋政策大致有安置及發揮社會救助功能的目標。九二一大地震的災民歷經房屋全倒、半倒的傷痛，在居住困難的情況下，由政府統籌配住組合屋，似應滿足並

心存感激，然而事實並非如此，由前述的民意調查當中，災民仍然多數不滿意政府的安置與重建政策，因此組合屋政策的安置與救助功能，有必要加以深入瞭解。本論文的研究目的即是針對九二一大地震的組合屋政策進行評估，評估的內容包括組合屋政策的形成、執行與成效，災民居住的感受以及是否有助於安頓災民生活，而達成政策的目標。

基於以上的研究目的，本論文所要探討的主要問題是組合屋政策是否達成預期的目標？為了探討上述的主要問題，本論文從政策規劃、政策執行與災民的感受方面進行研究，希望探討的研究問題如下：

- 一、 組合屋政策之形成、規劃與執行過程為何？
- 二、 組合屋政策之形成、規劃與執行是否注意到災民感受？

第三節 名詞定義

政策評估，係探討政策的形成、規劃、執行及政策結果，本論文旨在評估組合屋政策，對該政策的意義必須予以說明，而政策內之臨時住宅與組合屋定義容易讓外界誤解，也須要釐清；政府組織體系是負責組合屋政策之執行，攸關政策的成敗，然而政府組織體系規模龐大，那些機關負責推動，必須予以交待；又政策結果雖然有所謂的政策產出與政策影響，但是政策關係人即組合屋災民內心的感受，更不能忽略，亦即災民感受是一個重要的課題，爰本論文將對組合屋政策、政府組織體系及災民感受作研究概念的界定。

壹、組合屋政策

公共政策的意涵，學者間有不同的看法，T.R. Dye 稱之「政府選擇作為或不作為的行為」，¹²D. Easton 界定為「整個社會所從事的權威性價值分配」，¹³ 國內學者魏 鏞則稱「公共政策係政府部門針對特定問題的解決過程，亦是對於整個社會資源所作權威性的分配，以滿足民眾的需求」。¹⁴ 組合屋政策與一般的公共政策的性質並不完全相同，一般公共政策是先有計劃，後由政府編列預算，透過政策合法化過程，完成法定程序，再交由政府組織內機關人力去執行，而九二一大地震之組合屋係依據緊急命令辦理，排除正常預算程序，且由政府及民間宗教慈善團體分別興建，¹⁵ 組合屋在公私部門興建完成後交由地方政府分配及管理，其目的在安置災民，發揮社會救助功能。

政策的問題通常不是單一的個案，而是一連串的問題組合，因此，政策的規劃，必須以宏觀的角度及全方位的思維，洞悉問題的核心及可能的後續變化情形。組合屋政策固然以組合屋為核心，並以安置為目標，但因屬於臨時住宅，居住期限不可能長久，一旦拆除後，必然衍生後續的安置問題，為了瞭解政策規劃是否完善，有無考慮各種面向，本研究除探討「組合屋政策」外，亦將擴及後續的安置作法。即「組合屋政策」除了研究該項政策之規劃、執行及災民感受外，亦將就延續組合屋的安置辦法，予以廣泛的討論。

¹² T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1987, 轉引自林水波、張世賢，《公共政策》。臺北：五南圖書，頁 8。

¹³ D. Easton, *The Political System*. New York: Knopf, 1953, 轉引自林水波、張世賢，同上註。

¹⁴ 魏鏞、朱志宏、詹中原、黃德福，《公共政策》。臺北縣：空中大學，民 84，頁 21。

¹⁵ 興建之團體，政府機關有國防部、內政部營建署、公共工程委員會、高雄市、台中市政府、霧峰鄉、卓蘭鎮、草屯鎮、大里市公所，民間慈善團體有慈濟功德會、世界展望會、長榮重工公司、國際佛光會中華民國分會、國際佛光會、紅十字會、基督教救世軍、基督教女青年會、華光功德會、扶輪社、大陸工程、大隘文化、張榮發慈善基金會、中華基督教、現代婦女基金會、馮定國立委、遠鼎建設公司、寶成工業公司、耐基企業、長榮運輸、遠東集團、東海大學、tvbs 等民間慈善機構。

政策的過程，首先要瞭解政策行動發生所在的環境系絡。政策環境是指政治、社會、經濟、文化和生態因素的組合，政策是在此網絡中做成的，因此，環境因素影響政治體系，也影響政策的產出。¹⁶ 組合屋政策的環境因素是因為九二一大地震造成大量房屋的倒塌，政府為安頓災民，規劃三種社會救助方案，即「申請住組合屋」、「優惠購買國宅」及「請領租金」，由災民選擇。「組合屋政策」範圍廣泛，包含問題的認定、方案的選擇、政策的規劃、政策的合法化、政策的執行等項，政策的標的內容有臨時住宅與組合屋，臨時住宅是法令上的用語，範圍較廣，而組合屋則是臨時住宅的一種，是由規格化的材質組裝而成，茲分述如下：

一、臨時住宅

臨時住宅為一種臨時性建築，惟並非針對災害而設置，而是泛指臨時性的組合式建築，可依其使用之目的、性質而有不同的組合型式。而所謂建築，依亞里斯多德的描述「房屋的本質是由這樣的公式而決定的：一件可抵風、雨、熱所引起毀壞的遮蔽物」，劉育東則指出「建築與人有密切的關係，因為建築物提供人們活動的場所；它是一門工程，建築必須實際建造起來而非僅是紙上作業；它是一門科學，因為建築所涉及的居住行為、設計行為、材料及技術等，受到相關科學發展的影響而持續演進」。

¹⁷ 臨時住宅包含甚廣，例如常見之工寮、建築工務所、蒙古包、臨時軍營等均是，九二一地震後由政府及民間公益團體興建之臨時性建築，供災民居住使用者亦可謂之，而上述的臨時住宅，大約可分為下列六個種類：¹⁸

¹⁶ 翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌，《公共政策》。臺北縣：空中大學，民 88，頁 10 - 11。

¹⁷ 同註 6，頁 10。

¹⁸ 陳明宏，臨時住宅室內舒適音、溫熱環境之現況調查與評估研究 - 以臺灣九二一大地震

(一) 組合式臨時住宅

此款建築以營建署、慈濟功德會、寶成工業、高雄市政府為代表，類似台灣典型工寮式臨時建築。其型式可分成二房一廳（10 坪）及三房一廳（12 坪），其數量為所有組合屋之最。

(二) 日本式臨時住宅

此類建築以日本捐贈為代表，其型式為二房一廳（約 8 坪），規格多為模矩化，為一個高度工業化產品，數量僅次於組合式臨時住宅。

(三) 貨櫃式臨時住宅

此類建築以長榮重工為代表，建築型態大多以單元簇群配置或以單元並排共用公共空間興建，其數量為第三大。由於貨櫃屋在隔熱上有極大問題，因此在使用上必須於屋頂受熱面作進一步的改善處理。

(四) 鐵皮式臨時住宅

此類建築以大陸建築、互助營造為代表，建築型態大多以四拼建造，其空間型式為三房一廳一衛，12 坪大小，因建築高，通風良好。

(五) 木構式臨時住宅

此類建築以慈濟為代表，建築型態多以連棟興建，造價高於其他臨時住宅，木材吸溼性能佳且環保，但隔音較差。

(六) 竹構式臨時住宅

此類建築以謝吳俊建築師設計邵族臨時住宅為代表，建築型態大多以連棟興建並考慮邵族祭祀活動而設計，為地域性建築之代表。使用當地素材（竹片），為一綠建築型態。

二、組合屋

組合屋是九二一集集大地震後所建造之臨時住宅的一種，有多種不同的名稱，例如內政部營建署興建的稱簡易式住宅，¹⁹ 慈濟功德會建造的稱簡易屋，²⁰ 日本捐贈的稱組合屋。²¹

組合屋的構造系統在屋頂層部分，主要提供遮陽避雨功能，屋頂最外層材料以鍍鋅鋼板、烤漆浪板及鋼浪板為主，而骨架多數為輕鋼架，填充材料則有空氣層、泡棉、隔熱紙、防潮布等多種，內裝材料則以輕鋼架天花板為主。²²

另在外殼壁體層部分，主要提供保護及隔離的功能，其外層以鋼板為主，尚有鐵殼皮、塑鋼板、竹片等，骨架則有輕型鋼、冷棟型鋼、鋼浪板等，填充材料則有發泡尿素、泡棉、保力龍、

¹⁹ 營建署，簡易式住宅興建 - 移轉計劃書，民 88。

²⁰ 慈濟基金會，慈濟簡易屋開發理念，《空中雜誌》。民 88，頁 32。

²¹ 同註 9。

²² 同註 6，頁 29。

防潮布等，而內裝的修材有麗光板、石膏板、保力龍板、美耐板等，以實用為優先考量。²³

依據上述之材質分析，組合屋具有下列幾種特質：

（一）規格一致，可以事先訂作且組裝、拆除容易。

（二）材質輕且可回收，不會造成環保污染。

（三）建造成本低廉。

（四）隔音、防熱效果大多不佳，需佐以其他設施加以改善。

本研究所稱的組合屋，是以組合式及日本式的臨時住宅為主，因其數量多形成組合屋社區規模較大，故本論文研究內容以此為範圍。

貳．政府組織體系

政策的規劃與執行，都是由政府組織負責，每一個階段所要注意的問題不同，在規劃時期必須對政策問題深入分析，研擬各項方案，確立政策目標與執行方法等，而在執行階段，有關執行人員的心態、忠誠度以及組織間的聯繫合作，皆直接影響政策的成效，因此，政策規劃的目標及設計執行方法再完善，在執行階段，如果執行機關無法忠誠的執行，甚至曲解法令，背道而馳，整個政策的效果將大打折扣，甚至產生反效果的現象，所以必須將政府組織加以界定。所謂組織，依楊永年（1999：7-9）的說法，組織是指兩個人以上，有正式且完整之分工，為達共同目標，透過正式與非正式交流活動，所結合而成的社會實體。²⁴ 而政府

²³ 同上註，頁 30。

²⁴ 楊永年，《警察組織剖析》。桃園：中央警察大學，民 88，頁 7 - 9。

組織，是經過立法院三讀通過組織編制所成立的機關，²⁵ 透過正式與非正式的運作與交流，為達成機關設立的目標，所結合而成的社會實體。政府組織泛指各級政府機關，上至總統府、五院、各部會局署、縣市政府、鄉鎮市公所等均屬於政府組織的範圍。

本論文旨在探討組合屋政策評估，在中央機關主要是由九二一重建會及內政部（含營建署）負責，地方政府則以災區縣市政府和所轄鄉鎮市公所為對象，這些機關僅是政府組織的一小部分，因此，以政府組織體系形容更為貼切。政府組織體系隱含有府際關係的存在，因所謂「府際關係」（Intergovernmental Relations），是指一個國家內部不同政府機關間彼此的互動關係，包含各級政府間垂直的互動關係與同級政府不同部門間的水平互動關係，特別強調中央與地方的分權自治、官僚行為的合作與衝突、政策執行過程與結果等分析面向。²⁶

我國政府層級依憲法第十章「中央與地方之權限」及第十一章「地方制度」之規定，地方分為省，縣二個層級，然而在民國八十六年修憲精省後，依地方制度法的規定，將省政府定位為行政院派出機關，而地方自治團體，則有直轄市，縣市政府及鄉鎮市公所。²⁷

本論文研究的政府組織當中，在中央層級有內政部及行政院九二一震災災後重建推動委員會（以下稱重建會）。九二一地震發生後，重建會尚未成立，有關政策的研擬規劃主要係由內政部

²⁵ 中央法規標準法第五條規定：關於國家各機關之組織者應以法令訂之。

²⁶ 江大樹，《府際關係與震災重建 - 九二一震災重建政策的檢討：府際關係的觀點》。臺北：元照出版，民 90，頁 123 - 129。

²⁷ 地方制度法第二條第一款後段「省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體」；第十四條規定「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體」。

負責²⁸，嗣後重建會於當（九）月底成立，才共同負責，內政部（營建署）負責硬體設備，重建會負責協調與督導等事宜。但當時的重建會屬於臨時任務編組，民國八十九年二月三日總統公布施行「九二一震災重建暫行條例」，於第五條規定設立重建會負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監督，並於同（八十九）年六月一日正式掛牌運作，其成員由中央及台灣省政府派員兼任之。另在地方政府層級當中研究對象是縣政府及鄉鎮市公所，尤其是鄉鎮市公所，因依照「九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點」第四點規定，有關安置及配住是由鄉鎮市公所負責，縣政府只是擔任督導的角色。

所以具體而言，本論文所稱「政府組織」是指負責政策規劃、法令制定之內政部與重建會及負責有關政策執行之災區縣市政府和鄉鎮市公所。

參．災民感受

災民感受是指九二一大地震居住組合居之受災戶，對組合屋政策在生理及心理感覺上的認知，它是一個抽象的概念，並無一定的標準，個人的感受可能因家庭、文化、教育、經濟水準等因素而有不同的看法，因此，對於組合屋災民的感受不易訂出一套共通的標準。

評估政策，對於災民感受的衡量不可或缺，本論文有關災民感受的相關問題，除參考李建良，「臨時性建築構造體與基層之間介面之探討 - 以台灣九二一地震救災組合屋為例」；賴旻炫，

²⁸ 緊急命令執行要項分辦表四「政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區 其辦理機關為內政部、行政院工程會」。

「組合屋外殼系統溫熱性能檢測之研究 - 以台灣九二一地震救災組合屋為例」；陳明宏，「臨時住宅室內舒適音、溫熱環境之現況調查與評估研究 - 以九二一地震救災組合屋為例」；程靜如，「臨時住宅室內溫熱環境之調查與改善對策探討之研究 - 以九二一大地震災區為例」所研究的資料外，另將從報章雜誌災民反映心聲、重建會工作同仁的意見及作者與災民接觸機會中獲取之，將針對組合屋的居住品質、社區之治安交通、政府對災民反映之處理情形及有無達到安置目標的認知等方面調查災民的意見。

第四節 研究範圍及限制

壹、研究範圍

翁興利等對於政策評估的標的對象列舉有下列六項：²⁹

- 一、政策內容：包括政策目標與政策執行方法。
- 二、溝通系統管道：為有效的政策執行，執行機關在組織結構上應有健全的溝通系統與服務管道。
- 三、利害關係人。
- 四、資源分配：包括人力、經費、設備與資訊等。
- 五、執行人員的心態：執行人員能否認真執行，左右著政策執行成效之高低。
- 六、人際互動關係：政策利害關係人之間的互動關係，會影響政策執行的成效。

但如前文名詞定義所述，因組合屋政策牽涉廣泛，無法全盤討論，本研究所作評估，其研究範圍在組合屋之規劃方面，包括

²⁹ 同註 16，頁 457 - 458。

興建組合屋的問題認定、方案選擇、預期目標、政策合法化、法令等，在政策執行中將以地方政府之運作過程，包含機關間溝通協調聯繫、執行人員態度、執行方法、標的團體等面向，最後將探討目標之達成程度、組合屋的後續處理、災民的感受等議題，而災民感受將以居住品質、居住年限、治安交通及政府的回應情形為探討範圍，其研究的對象有法定的制定者，即內政部及九二一震災災後重建推動委員會，法令之執行者有縣市政府及鄉鎮市公所，還有政策的利害關係人，即震災居住於組合屋之災民等。

本研究在政策結果方面是訪談組合屋災民之感受，以印證該項政策之良窳，由於標的團體在政策過程中，容易以自身的利益為訴求，因此，政策結果也許會較偏向於災民的觀感，必須先予說明。

貳、研究限制

一、研究時間上

依據九十二年二月修正之「九二一震災重建暫行條例」第二十三條第一項規定「各級政府及公益社團於緊急命令期間提供災區居民之臨時住宅，其居住期間以四年為限。必要時，得經立法院決議延長之」。雖然各縣市政府及鄉鎮市公所預定於九十二年底將組合屋拆遷完畢，但是經濟不景氣加上九十二年底距離第十一任總統、副總統選舉時間不久，在選票的壓力下，是否會如期完成拆遷，尚有變數，本論文完成時間在拆遷之前，可能對結果評估會有影響。

二、研究對象上

政策評估對於相關利害關係人的感受與認知，是不能予以忽略，理想上，為蒐集利害關係人意見，應同時採用量化與質化之研究方法。但是居住於組合屋的災民，有的因組合屋整併拆除或者自行購屋而搬遷他處，空餘之組合屋已由另一批中低收入戶進入居住，已非原居住的受災戶，又組合屋散居各處，每處數量不多，不易以量化方法進行研究，僅能選擇有關的利害關係人以質性訪問進行，限於時間與人力，無法全面調查，只能選取部分樣本，恐怕代表性不足，其所提供之資料和意見，不一定能反映所有人的心聲。

第五節 研究架構

根據本章第二節的研究目的，本論文希望探討的問題是組合屋政策經過規劃、執行後，是否達成安頓災民、發揮社會救助功能的預期目標。因此，本論文將從政策規劃、政策執行與政策結果進行評估。而為了檢驗目標的達成情形，首先將針對政策的形成、規劃各種面向進行研究，又因為政策規劃完成後，必須透過政府組織體系去執行，才能完成政策目標，所以有必要就災區政府機關的執行情形進行分析，而政策執行後產生政策結果有無獲得預期目標，政策利害關係人內心的感受，是重要的檢視途徑，亦即災民感受是一個重要指標，因此，得到圖 1 - 1 之研究架構，自變項為組合屋政策，控制變項為政府組織體系，依變項為災民感受。

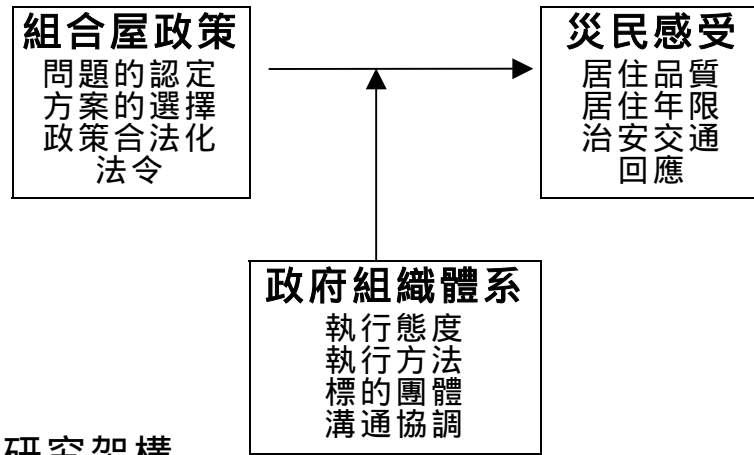


圖 1-1 研究架構

組合屋政策範圍廣泛，包含問題的認定、方案的選擇、政策的規劃與執行、政策結果等，而本研究架構所述自變項之組合屋政策，偏向於政策規劃面向的探討，在有關組合屋政策的形成、規劃內容方面，包括確定政策問題、標的、訂定目標、各種方案的選擇、政策工具的選定、評估災民的人數、災害的範圍、興建組合屋之費用、數量、設計規格、場地的選擇、興建的機關、管理的方法、目標達成的機率、理論的支持、政策的合法化以及法令之制定等項目，本論文將就規劃過程中較為重要的四個面向即問題的認定、方案的選擇、政策合法化、法令進行研究。另控制變項為政府組織體系，主要針對災區縣市政府、鄉鎮市公所進行研究，瞭解組合屋政策是否按原預定的目標執行，因政策執行的良窳將影響目標的達成程度，在執行階段，如果執行人員辦事偏頗，未能按原訂的法令、方法行事，將無法評估政策結果的因果關係，在此階段主要是檢驗有無按計劃忠誠地執行、面對問題的解決方式、執行策略、執行方法、政策方式、執行人員態度、機關間的溝通協調、標的團體、作業流程、資源分配、回應及績效等項目，為能擷取重點作深入分析，本論文將探討執行態度、執行方法、標的團體及機關間的溝通協調等問題。至於依變項災民感受，廣意來說，應包括災民生理、心理認知與感受，因目標的達成，災民內心的感受最為深刻，誠如 Guba & Lincoln 所提出

回應性評估 (responsive evaluation) 強調重視對於政策利害關係人內心感受的回應，而其所謂內心感受，就是政策利害關係團體的要求 (claims)、關切 (concern) 與議題 (issues)。³⁰ 本論文以居住品質，如衛生、環保、噪音、酷熱、空間規劃，居住年限、治安交通、對政府機關陳情意見的回應等四個災民感受較為深刻的項目進行研究。

茲就上述各變項的內容說明如下：

壹、組合屋政策

一、問題的認定

執行公共政策的目的在解決公共問題，因此政策方案的首要步驟是認定問題的解決標的，也就是確定政策問題的目標，九二一大地震後房屋全倒半倒達十萬間以上，政府為安置災民暫時解決居住的問題，必須迅速提出相關政策，「組合屋政策」於焉產生，但是申請住組合屋是否能完成安置的目標？其安置的時間及容量有無預估？效率為何？有無後遺症？以上各種問題，均需要透過評估去瞭解。

二、方案的選擇

政府為解決災民居住問題，除了推出「申請住組合屋」的政策外，尚提出「請領租金」、「優惠購買國宅」合併成三選一政策，供災民選擇，在上述三種政策當中，有無作過比較何者最適合於災民？三種政策供災民選擇是否會造成困擾？是否還有其他方

³⁰ E. G., Guba, and Y. S., Lincoln, *Fourth Generation Evaluation* Newbury Park, CA: Sage Publication 1989.轉引自李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。臺北縣：空中大學，民 89，頁 223。

案更適合安置災民？

三、政策合法化

政府規劃「組合屋政策」，為了能依法行政順利執行，將政策合法化是必要的過程，興建組合屋是依據緊急命令辦理，由政府機關及民間宗教慈善團體分別興建，交由地方政府統籌管理，因規格材質不一，是否會造成災民選擇困難？由政府機關統一發包是否更佳？又依緊急命令第四點規定，政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災後重建，得簡化行政程式，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，上述規定有無造成另一種執行上的困擾？衍生另類的問題？

四、法令

九二一地震的災民達四十萬戶，因此組合屋政策服務的標的必須界定清楚，否則可能導致資源分配不均或者投資浪費，在組合屋分配居住的法令是否恰當？公平性為何？又組合屋拆遷的法令，是否周詳？地方政府有無貫徹法令的政策工具？上述法令對於組合屋政策的執行安置、拆遷影響甚巨，必須加以研究。

貳、政府組織體系

一、執行態度

組合屋政策有無達成預期目標，執行人員態度攸關成敗，如果相關的執行人員敷衍塞責、得過且過、鄉愿了事，可能導致政策方案與執行脫節，影響政策目標的達成。在本項中，將針對執

行人員有無受到政治或其他外在因素的影響？執行人員對任務的知識是否欠缺？執行方法有無公平？以及面對標的團體的要求如何處理等各種面向進行探討。

二、執行方法

要能有效執行組合屋政策，執行方法必須加以探討，如果方法不對或不足，將會直接影響政策目標，在本項中將針對作業流程有無效率？方案的執行有無缺失？執行方法需佐以何種條件才能有效達成任務等加以研究。

三、標的團體

當政策執行時，接受服務的對象即可視為標的團體，政策的成敗，標的團體能否接受是一個重大的關鍵，如果標的團體對政策產生抗拒、排斥或者不合作，則政策結果可能導致無效果的現象，因此，在政策執行時，關注的焦點，首先要確立標的團體的資格與對象以及其應有的作為與實際的作為為何？

四、機關間的溝通協調

政策的推動，涉及府際關係的合作，必須各級政府間充分溝通協調，才能完成任務，組合屋政策從開始興建，後續的管理，甚至最後的拆遷再安置，均有賴於中央及地方政府合作解決，才能事竟其功，在本項中將探討機關間的溝通機制是否健全？面對問題的解決方案是否迅速有效等課題。

參、災民感受

一、居住品質

居住品質的項目繁多，有主觀及客觀上的感受，而且個人因文化、教育及經濟上的差異，也有不同的標準，本文除參考第一章第三節名詞解釋中相關論文的研究資料外，另將從報章雜誌災民反映心聲、重建會工作同仁的意見及研究者與災民接觸機會中獲取資料，茲臚列如下：

- (一) 環境衛生方面：瞭解組合屋社區化糞池、污水下水道及水溝淤塞情形，有無產生惡臭難聞，蚊蟲滋生的現象？
- (二) 悶熱與噪音方面：酷暑天氣與聲音吵雜有無影響睡眠及居家隱私權的問題？
- (三) 居住空間是否造成生活起居的不便？

二、居住年限

興建組合屋在規劃階段即訂有居住年限，其目的最主要是配合災民房屋的重建時程，因此，在本項中將探討居住年限的訂定是否合理？對於安頓災民的效果如何？居住時間對重建工作有無實質的幫助？

三、治安交通

為了迅速安置災民，興建組合屋無法像一般住宅注重各種設施，其安全性較差，而且興建過程排除相關法令的限制，其交通的規劃自無法與正常的社區比擬，但是後續的規劃、加強，可以彌補上述的不足，在本項中將探討政府對於竊盜的防範與交通動線的規劃是否產生治安疑慮與交通失序的情況？

四、回應

民主國家重視為民服務工作，尤其在民意高漲的社會，政府有效快速的回應，往往反映成為政府的施政滿意度，在各級政府中無不督促公務人員對於民眾的陳情、反應，要迅速回應，儘量滿足民眾的要求，組合屋災民的意見亦然，在本項中將探討政府機關對災民陳述意見的處理情形，包括對於政府整併、拆遷組合屋的行為及後續安頓措施，是否滿足災民的需要，對於無法辦理的事項有無充分溝通化解疑慮。

第六節 章節安排

本論文第一章為緒論，包括研究動機、研究目的與問題、名詞定義及研究範圍與限制及研究架構等。第二章為文獻探討，係參考國內外學者的論著、期刊以及國內學位論文，就政策評估意義與理論、政策評估的標準及相關文獻加以介紹。第三章為研究方法，在研究設計中採用質性的研究方法，包括參與觀察、深度訪談及法令規章與檔案檢視，另訪談題綱，係就政策規劃、政策執行與災民感受分別設計。第四章為研究發現與討論，包括參與觀察南投市大愛一村組合屋及深入訪談重建會、營建署、台中縣、南投縣政府及所轄六個鄉鎮市公所、八處組合屋社區相關人員，就研究發現並予討論，另比較分析參與觀察及深入訪談結果之異同，最後就理論部分作檢討與反省。第五章為結論與建議，綜合整理研究資料彙整成組合屋規劃有瑕疵等六項結論，並依據相關資料，提出加強政策規劃能力等六項具體建議。

第二章 文獻探討

公共政策是政府機關為解決公共問題而採行的重要活動，它具有「未來取向」(future-oriented)，即公共政策在執行以後，能否收致其預期的效果，是難以預料，³¹ 例如組合屋政策是否達成安頓災民，發揮社會救助功能的目標，必須透過評估來檢驗。另公共政策是一種假設 (hypothesis)，常以「如果 就會 」加以表達³²，例如如果興建組合屋就會達成安頓災民、發揮社會救助功能的目標。因這只是一種「假設」，是否達成目標，執行過程是一個重要的關鍵，如果在執行階段，政策的制定者與執行者沒有良好溝通，可能產生認知的差距；執行者沒有貫徹執行的意願和決心，抱著模稜兩可、息事寧人的消極態度；或者官僚組織沒有充分合作，沒有政策資源、工具，均會對政策目標造成影響，也須要透過政策評估來加以釐清。

因政策評估可以達成檢測政策方案的完成程度、爭取上級經費補助的要求、達到資料蒐集的目的、促成政策方案的選擇、作為政策調整或改進的參考以及累積政策經驗供未來學習等功能，³³ 其重要性不可言喻，因此廣受政府機關和學術界的重視，而評估工作大致從規劃評估、執行評估及結果評估進行，在規劃評估方面其重點有標的問題、範圍、分佈、方案選擇、理論基礎、成功機率、預期的效益、效能等，在執行評估方面，係探討政府機關的執行動態，其重點有執行方法、作業流程、資源分配、執行人員態度、各級政府機關的配合情形等，在結果評估方面，其評估重點包括效益、效能、預期目標、預期與非預期效果等。

³¹ 朱志宏，《公共政策》。臺北：三民書局，民 84，頁 289。

³² 同上註，頁 290。

³³ 同註 16，頁 438 - 441。

本論文係針對組合屋政策評估，在本章的內容中首先要介紹政策評估的意義、理論及其發展情形，然後就政策評估的類型，區分為政策規劃、政策執行、政策結果，並參考國內外學者的研究著作就上述規劃、執行、結果之評估重點及標準論述，最後蒐尋國內與組合屋相關之學位論文、期刊，區分為政策規劃、政策執行、政策結果作介紹。

第一節 政策評估之意義與理論

壹、政策評估的意義

傳統政策分析之理論將政策分析過程大致區分為四個階段，即政策問題的認定、政策的規劃、政策的執行與政策的評估，而政策的評估被視為整個政策分析過程的最後階段。而事實上，政策分析是一個循環不已的過程，政策評估並不盡然是政策分析最後一個階段，因此，政策分析與政策評估皆是一種資訊流動的分析處理過程，其差異，在於政策分析所處理的大多是事前和不確定性的資料，而評估所處理的則以事後及較具確定性的資訊，著重政策前後資訊之間的比較，並分析兩者的差別，作為決策調整與修正的參考。³⁴

而有關政策評估之定義，學者 Nachmias（1981）認為政策評估是一種客觀、有系統驗證公共政策的方法。³⁵ Quade（1989）指出，政策評估乃在針對政策活動與其成效，進行價值判斷。³⁶

³⁴ 同上註，頁 436。

³⁵ D., Nachmias, *Research Methods in the Social Science*, New York: Martin's Press, Inc., 1981. 轉引自翁興利等，同註 16，頁 437。

³⁶ E. S., Quade, *Analysis for Public Decision*, New York: North Holland, 1989，轉引自翁興利等，同註 16，頁 437。

Rossi 和 Freeman (1994) 則強調政策評估係應用一系列嚴謹的社會科學研究方法，藉以評定各項問題解決方案的規劃、執行與成效的活動過程。³⁷ 國內學者林水波指出政策評估乃是「基於有系統和客觀的資料蒐集與分析，進行合理判定政策的投入、產生、效能與影響的過程；而其主要目的在於提供現行政策運行的實況及其效果之資訊，以為政策管理、政策持續、修正或終結的基礎，擬訂未來決策的方針，發展更為有效和更經濟的政策」；³⁸ 朱志宏、丘昌泰認為政策評估的內涵包括一、政策評估的對象為足以影響社會發展的公共政策與計劃，私人的計劃則不包括在內。二、政策評估的方法採用多元的社會研究方法，一類為社會指標、迴歸分析、民意調查等量化方法；另一類為專家評斷法、主觀評鑑法等質化方法。三、政策評估者包括：官方與非官方的評估者，前者如國會、行政部門特設委員會；後者如利益團體、政論家與大眾傳播媒體。四、政策評估的內容包括政策產出與政策結果兩方面，其中尤以政策結果的評估最為重要。³⁹ 由以上國內外學者的論述，可知政策評估是針對政策之規劃、執行及結果，透過客觀事實的認定與主觀的價值判斷的活動，以作為政策執行、修正或終結的參考。

貳、政策評估理論及其發展情形

政策評估理論，在國內外學者有不同的見解，曹俊漢(民 81)認為沒有專屬理論，必須援引其他理論作基礎，而在國外，則有所謂的測量、描述、判斷與協商的演進，茲分述如下：

³⁷ Peter, Rossi, and Howard, Freeman, *Evaluation*, Englewood Cliffs. N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1994. 轉引自翁興利等，同註 16，頁 437-438。

³⁸ 林水波、張世賢，《公共政策》。臺北：五南出版，民 88，頁 329 - 330。

³⁹ 朱志宏、丘昌泰，《政策規劃》。臺北縣：空中大學，民 84，頁 314。

一、公共政策的評估活動在政府機構內或學術中雖行之有年，但對於所謂「評估理論」(theory of evaluation)，國內學者曹俊漢（民 81）認為評估本身沒有專屬單一理論文獻，⁴⁰ 因此，必須援引其他存在的理論基礎，以達到評估的目的，他並以因果推論模式（causal inference model）與影響模式（impact models）為基礎。

（一）在統計學上所謂「因果模式」(causal model) 其主要目的在求出作為原因的自變項對作為結果的依變項的相互關係，而公共政策的本質即被預期對一定的人民產生一種由政策制定者所擬定方向或內容的變化，然而此種關係卻不等於說明「甲方案的執行與乙目標的達成」兩者之間一定存在一種因果關係，因果推論模式是在確定各種不同的原因中，何種原因對結果最具有影響的關係，政策評估工作即在發現此種因果關係的存在。然而因果關係在理論上屬於一種標準，在實際運作上必須配合其他的指標加以決定，這種不一致性對評估沒有實質效益，無法適用政策評估，評估人員必須在因果關係中加入表示錯誤估計的項目，稱之為「錯誤項」（error terms），此種將「錯誤項」置於因果關係的模式中，稱為「推測模式」，由於「推測模式」加入「錯誤項」，所以因果關係中便有一種不是單由選擇變項所導致的變異關係存在，且必須在實驗之後才能加以證實。

⁴⁰ 曹俊漢，《公共政策》。臺北：三民書局，民 81，頁 319。

(二) 因果推論模式屬於一種理論或觀念上的建構，在實際運作時尚須要具體的變項，來表明政策推論的關係。評估一項政策的過程就是將此種變項之間的關係提出具體的命題加以求證，此種求證的過程，稱為「影響模式」。在影響模式中，變項代表具體的事物和真實的世界，就影響模式構成的要素來觀察，首先掌握的是一個「投入」(input)內容，也就是我們要評估的對象、政策或計劃。其次要將此一投入的內容可能產生的變化提出若干命題，最後要確定此種改變對行為或社會條件究竟產生多少變化。⁴¹

二、在國外，以評估方法進行之研究，可溯至西元一九三〇年代的霍桑實驗，當時，社會學、心理學與管理科學的研究者使用社會科學研究法，以評估各種社會行動方案成效。然而至一九三五年社會學者史蒂芬 (A.S. Stephan) 用實驗設計方法對美國羅斯福總統的「新政社會計畫」(New Deal Social Program) 進行評估，才掀起評估研究的熱潮。⁴² 有關評估的理論演進，依美國學者 Guba & Lincoln 研究，分為四個演進階段，如表三所示。

茲將第一代至第四代政策評估意涵分述如下：

(一) 第一代測量評估

在此時期的評估主要是受到兩個因素之影響，一是

⁴¹ 同上註，頁 320 - 324。

⁴² 李允傑、丘昌泰，《政策執行評估》。臺北：聯教圖書，民 89，頁 217；翁興利等，《公共政策》。臺北縣：空中大學，民 88，頁 442。

對社會現象研究的興起，另一為受到科學管理運動的影響。「政策評估即實驗室實驗」是第一代評估的特色，此時期的評估研究都是在實驗室內完成的，其重點偏重在技術性測量工具的提供，並以實驗室內的實驗為主，但它過分強調測量角色的工具，易導致評估的無效率，又能否適用並推論到現實生活中，也備受質疑。

（二）第二代描述評估

此時期的政策評估乃針對前一代評估研究的缺點而起，實驗室內的評估受到人為控制的影響，與實際現象有相當的距離，無法推廣運用，政策評估者必須走出戶外，實地調查研究乃成為此時研究重點，實地實驗主要是在現實生活環境中所進行的調查，研究的地點為遠離實驗室的地方，諸如學校、工作地點、街上甚至是戰場，其研究的焦點為個人人格與態度的議題，第二代評估除了仍維持測量的特性外，並著重描述功能的發揮，認為測量只是評估的手段之一，評估者更應扮演描述者角色，因此，第二代評估主張「政策評估即實地實驗」，強調現實生活實地調查的重要性。

（三）第三代判斷評估

由於受到六〇年代行為科學主義發展的影響，第二代描述功能趨向的評估研究深受質疑，強調價值判斷功能的第三代評估研究乃因而崛起。除了仍維持過去測量、描述功能的評估特性外，第三代的評估研究將重點置於社會公平性的議題上，因此特別強調「評估者即判斷者」與「政策評估即社會實驗」的要求，其研究焦點

是評估社會行動計畫能否有效解決社會問題，反應特定時空背景下的社會需求，而研究方法主要是社會實驗，但是這樣的要求卻與過去注重科學、強調價值中立的實證方法，相互違背，對於評估者而言產生更大的挑戰。

(四) 第四代協商評估

前三代的評估發展，太過於強調管理主義及重視科學的研究典範，忽略社會中多元價值，認為以往的評估過為簡化科學與真實世界的因果關係，忽視了社會科學不易測量的特性，而且傳統評估過於強調調查研究中描述與判斷功能的結果，已無法解決複雜且多元的社會問題，第四代的評估研究著重概念性認知與思考的探討，特別強調政策利害關係人的內心感受，例如 Bush & Gordon 認為評估設計時應該讓顧客參與，另 Guba & Lincoln 提出回應性評估 (responsive evaluation) 強調 (一) 重視對於政策利害關係人內心感受的回應，因而必須認定政策所涉及的利害關係團體 ; (二) 所謂內心感受，就是政策利害關係團體的要求 (claims)、關切 (concern)、議題 (issues); (三) 強調建構論者的方法論 (Constructivist methodology)，在研究方法方面，政策評估逐漸走向多元的途徑，如計畫圖形、預算檢視、管理分析、計畫配合預算、系統分析與成本利益分析。⁴³

本論文旨在評估組合屋政策是否達成預期的目標，並就政策規劃與政策執行面向，探討政策結果有關災民安置與社會救助功

⁴³ 同上註，頁 218 - 223 ; 頁 443 - 445。

能的感受情形，可以引用曹俊漢提出的「因果推論模式」的精神及「影響模式」中政策投入後產生的社會變化情形的理論模式；另第四代重視協商評估活動，注重社會多元價質，著重概念性認知與思考的探討，特別強調政策利害關係人的內心感受，在本論文中亦將深入訪談各鄉鎮市組合屋管理委員會主任委員、幹部或住戶瞭解其認知感受，有關研究重點類似，上述理論可作為本研究的理論基礎，在研究架構的設計及寫作過程中，提供重要的論述基礎。

表三 政策評估演進表

	第一代	第二代	第三代	第四代
主要活動	測量	描述	判斷	協商
時間	二十世紀至一次世界大戰	一次世界大戰後至 1957 年	1957 年蘇聯搶先發射人造衛星後	1980 年後
理論基礎	實證論典範	實證論典範	實證論典範	自然論典範
活動實施內涵	工具導向。運用適當工具有系統地蒐集個別資料。如學校對學生所做的考試、智力測驗	目的導向。對已執行之政策方案依預期的特定目的的描述其結果的優劣	暫時性的決策導向。依被評估者之內在本質、外在前因後果二價值來判斷被評估者之良窳。強調判斷乃評估不可或缺的一部分	考慮到人類全體，並綜合考量政治的、社會的、文化的和前因後果相關之所有因素。強調結合評估者和利害關係人，並在彼此中互動、協商中進行評估。重視評估公平性與公正性。
評估角色	技術人員	描述者	判斷者	技術人員、描述者、判斷者、調停人、協力者、變革推動者

資料來源：吳定，《公共政策》。台北：華視，民 91，頁 590。

第二節 政策評估之標準

政策評估的研究類型眾多，例如 Dunn 依據評估目標與假設基礎的不同，將評估研究分成以下三種 (Dunn, 1994)：虛擬評估 (Pseudo - evaluation)、正式評估 (formal evaluation)、決策理論評估 (decision-theoretic evaluation)。依時間面向劃分，政策評估可分成三大類：預評估 (pre-evaluation)、過程評估 (process evaluation) 與結果評估 (outcome evaluation)。若依政策制訂的流程與時間的面向而言，政策評估可區分為執行前評估與執行後評估兩大類。Edward A. Suchman 之分類有投入努力度評估 (effort evaluation)、績效評估 (performance evaluation)、績效充分性評估 (adequacy of performance evaluation)、效率評估 (efficiency evaluation)、過程評估 (process evaluation)。Oville F. Polland 之分類有效能評估 (effectiveness evaluation)、效率評估 (efficiency evaluation)、折衷評估 (eclectic evaluation)。⁴⁴

政策評估的標準，學者間的看法亦有多種，例如 Nakamura 與 Smallwood (1980) 的說法標準有：目標的達成程度 (goal attainment)、效率 (efficiency)、人民的滿意度 (constituent satisfaction)、標的團體的反應 (client responsiveness)、系統的安定 (system maintenance)；Bennett (1979) 認為評估的標準有：投入 (effort)、效率 (efficiency)、效能 (effectiveness)、影響 (impact)、品質 (quality)；Starling

⁴⁴ William. N., Dunn, *Public Analysis: An Introduction*, 2nd ed., Englewood cliff. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc., 1994；E. A., Suchman, *Evaluation Research*. New York: Rusell Sage Foundation, 1967；O. F., Polland, *Program Evaluation and Administrative Theory*, *Public Administration Review*, 1974，轉引自翁興利等，《公共政策》。臺北縣：空中大學，民 88，頁 447 - 457 及李允傑等，《公共政策》。臺北縣：空中大學，民 89，頁 237 - 259。

(1988) 認為標準有：產出(output) 副作用(side-effects or externalities) 效率(efficiency) 策略(strategy) 順服(compliance)、正義(justice)、介入效果(intervention effect)；Dunn (1994) 及 Poister (1978) 認為標準有：效能(effectiveness) 效率(efficiency) 周延(adequacy) 公平(equity) 回應(responsiveness) 合宜(appropriateness)

45

在評估類型中本文特別介紹 Rossi & freeman(1994) 及美國「評估研究會」(Evaluation Research Society , 簡稱 ERS) 之分類；至於政策評估的標準，則介紹國內學者翁興利等及張明貴的論著，茲分述如下：

壹、Rossi & freeman (1994) 依評估的功能，將評估研究分成四大類

- 一、規劃評估：著重概念化與設計功能(conceptualization and design) 的評估稱之為規劃評估。
- 二、執行評估：側重在發揮監控與責任督促(monitoring and accountability) 功能之評估稱之為執行評估。
- 三、結果評估：強調方案效用評鑑(assessment of program utility) 之評估稱之為結果評估。
- 四、廣博性評估：含括上述三項評估功能活動者稱之為廣博性評估(comprehensive evaluation)。⁴⁶

⁴⁵R. A., Nakamura, & Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin's Press, 1980 ; F. J., Bennett, *Community Diagnosis and Health Action*, Kenya: The Madmillan Press, 1979 ; G. , Starling, *Strategies for Policy Making*, Illinois: Dorsey Press, 1988 ; Dunn, N. William, *Public Analysis: An Introduction*, 2nd ed., Englewood cliff. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc., 1994 ; Theodore H., Poister, *Public Program Analysis: Applied Research Methods*, Mary land: University park press, 1978. 轉引自翁興利等，同註 16，頁 462 - 464。

⁴⁶ Peter, Rossi, and Freeman, *Howard Evaluation*, Englewood Cliffs. N.J. : Prentice-Hall, Inc.,

貳、美國「評估研究會」之分類

- 一、前置分析 (front-end analysis): 是在決定是否進行新計畫之前所做的評估作業，通常是根據前人的評估結果，來估計該計畫是否可行，及其可能產生的後果。
- 二、可行性評估 (evaluability assessment): 主要在回答有關政策形成與執行的相關問題，一個政策規劃的假設，通常會跟預定的政策目標加以比較，藉由此種比較來評估計畫的合理性及達成計畫目標的機率。
- 三、過程評估 (process evaluation): 其目的是描述及評估具體的計畫活動過程，例如管理、策略計畫、操作、成本以及若干執行過程的細節。
- 四、影響評估 (impact evaluation): 其評估焦點是公共計畫能否完成它的目標，影響評估和過程評估都是屬於回溯性的政策評估，利用影響評估估算一項計畫的周延程度。
- 五、計畫與問題追蹤 (program and problem monitoring): 是持續性的評估，它的目的是提供問題的相關訊息，或是同時追蹤一項計畫在不同區域的短期及長期現象。
- 六、後評估 (meta-evaluation): 又稱為混合評估 (evaluation synthesis), 主要是重新分析過去評估研究所得到的發現，使研究者可以從過去的公共政策得到一些結論。⁴⁷

參、翁興利等則提出評估的標準分類⁴⁸

1994，轉引自翁興利等，《公共政策》。臺北縣：空中大學，民 88，頁 447。 .

⁴⁷ P. H., Rossi, *standards for Evaluation Practice*. San Francisco: Jossey-Bass, 1982，轉引自李允傑等，《公共政策》。臺北縣蘆洲：空中大學，民 89，頁 241 - 242。 .

⁴⁸ 同註 16，頁 464 - 465。

- 一、**績效準則**：涵蓋效能、效率與政策目標達成程度等標準。政策產出達成預期政策目標的程度，產出與投入成本間比率的高低，投入成本所獲致的效益與原先所預期的政策效益有無落差等。
- 二、**安定準則**：政策執行的結果，除須能解決政策問題，滿足標的團體的價值需求外，更應能維持整體政治系統的安定。政策評估最重要的功能，即在於隨時測度標的團體訴求被滿足的程度，隨時作政策的修正與調適，目的即在維持政治系統的穩定與成長。
- 三、**回應準則**：為獲致系統的安定，政策評估須具備回應性、周延性等標準的要求，對於政策產出所引發的回應，應隨時考慮作為調整政策內涵的投入資訊，以避免外部性或副作用的產生。
- 四、**合宜準則**：合宜準則即包含了公平、周延、品質與順服等標準性。當政策具備了合宜性準則的要求，則其所呈現出的政策目標與價值訴求，必定是符合民意的政策產出。

肆、張明貴將評估的標準分為以下數項⁴⁹

- 一、**效應**：效應標準旨在衡量工作量和投入量的成果，而非工作量或投入量本身，效應一方面為政策推動的結果，因而是客觀的存在，另一方面又是權威當局與社會民眾心目中認定的滿意程度，所以又是一種主觀的判斷。
- 二、**效率**：效率標準旨在衡量一項政策，其產生某種水準的效果和投入量，是績效與工作量之間的一種關係。
- 三、**充分**：充分泛指有效的績效，其得以滿足人類需要、價

⁴⁹ 張明貴，《政策分析》。臺北：五南圖書，民 87，頁 372 - 377。

值和機會的程度。換言之，政策目標成就後，其所能消除政策問題的程度。

- 四、適當：適當乃指一項政策的各種目標，所呈現的價值和重要性，以及擬訂這些目標時，所根據的假設是否穩當的情形。
- 五、公平：指一項政策的績效和投入量，在社會上不同團體間，所造成的分配情形。
- 六、回應：指一項政策滿足某些特殊團體的需要、偏好或價值的程度。

伍、本論文採用之評估類型

以上述 Rossi & freeman (1994) 及美國「評估研究會」(Evaluation Research Society, 簡稱 ERS) 之分類為基礎，至於政策評估的標準，則參考翁興利等及張明貴的論著，區分為規劃評估、執行評估、結果評估。分述如下：

- 一、規劃評估：政策規劃，必須先確定政策問題、標的，然後訂定目標，以九二一大地震發生為例，由於房屋毀損超過十萬間，政府為安置災民，乃制訂組合屋政策，在制訂之前，必須評估災民的人數、災害的範圍、興建組合屋之費用、數量、設計規格、場地的選擇、興建的機關、管理的方法、目標達成的機率、理論的支持、政策的合法化以及法令之制定等。
- 二、執行評估：執行階段，主要在檢驗有無按計劃忠誠地執行，以及執行策略、方法、執行人員態度、機關間的溝通協調等，就組合屋政策而言，中央制訂政策後交由縣市政府、鄉鎮市公所執行，在執行過程中，必須考量執行方法、標的團體、作業流程、資源分配、其他機關的

配合、執行人員忠誠度、回應及績效等問題。

- 三、結果評估：政策結果評估，包含政策產出（policy outputs）及政策影響（policy impact）兩部分，在第四代評估理論特別注重協商活動，亦即政策利害關係人的內心感受，針對九二一大地震中所施行之組合屋政策，必須考量目標的達成情形、標的團體的反應、效率、效益、非預期的效果、公平、周延及災民感受等問題。

第三節 相關文獻

壹、政策規劃

- 一、國內自民國八十八年九二一地震發生後至九十二年七月止，以「九二一地震」有關之論文共有二五五篇，其中與組合屋有關者僅有國立師範大學，90年，黃瓊慧「九二一地震組合屋家庭凝聚力之研究」一篇，黃瓊慧在研究結論方面，發現地震前後組合屋家庭概況，產生心裡恐慌、經濟困境、未來生活不確定等現象；另在家庭凝聚力變化方面，產生夫妻、親子、子女及整體家庭的親疏關係。研究者並建議：（一）積極解決組合屋家庭經濟壓力問題，提出 1、組合屋家庭應該積極主動，以多元方法取得職業訊息，增進工作機會。2、學校主動關心學生家庭生活，給予適切的協助與輔導，如家庭經濟困難，應尋求資源幫助。3、震災重建單位應主動協助與介入，排除就業困境，提高職業訓練補助，以及暢通訊息傳遞管道，建立專線服務電話，以簡單易瞭解之方式宣傳，達到政策法令人性化。（二）增進組合屋家庭抗壓與調適能力，提出組合屋家庭對事情應有正向評價的思考，而且應增進家人溝通，共同面對困難。

上述研究，可以提供政策規劃的全方位思考，對於居住組合屋災民，應如何給予輔導與救助，不論在工作、家庭、學校，均值得政府機關在政策形成時，必須充分考量的課題，也可作為本研究論證的參考。

- 二、國內期刊自民國八十八年至九十二年七月以組合屋為主題者共有九篇，分別為（一）震災後臨時組合屋衍生問題之檢討。（二）真善美的追尋：閱讀「與娼同行」與「九二一災區組合屋」二文後之省思。（三）模擬火災閃燃現象特徵值之研究。（四）由九二一震災探討公共心理衛生工作的困境。（五）模擬火災閃燃現象熱臨界點之研究。（六）災區組合屋社區評估 - 以竹山、鹿谷地區為例。（七）災區組合屋的生活環境。（八）組合屋綠化及其心理效用。（九）拆除工程及組合屋市場訪查報告。其中第（一）篇「震災後臨時組合屋衍生問題之檢討」，主要係針對組合屋建造之相關問題，例如規劃、設計、施工、安全及生活方面提出建言，比較偏向於技術層面。另第（六）篇「災區組合屋社區評估 - 以竹山、鹿谷地區為例」，係針對上述兩個社區，探討其特性、住屋設計及住宅周圍環境、住屋隱密性、公共設施、娛樂與社交活動之優缺點，作為社區居民從事生活改善、增加調適能力與發揮社區能力的依據。上述兩篇部分資料可以為本論文引述之參考。

貳、政策執行

國內以「政策評估」為研究主題之學位論文自民國六十九年至九十二年七月共有三〇七篇，而與九二一大地震有關者有六篇，分別為（一）國立中正大學，90年，陳麗文「台灣民間社會

福利機構在九二一震災的救援與重建之角色扮演與功能」。(二)暨南國際大學，90年，洪鳳儀「九二一災後生活重建之府際關係研究 - 以南投縣政府社會局為例」。(三)暨南國際大學，89年，邱靜儀「九二一震災慰補助金政策執行之研究 - 以埔里鎮為例」。(四)國立成功大學，88年，邱文志「九二一地震後災區住宅價格變動之初探」。(五)暨南國際大學，91年，林美華「政府與非營利組織夥伴關係之研究 - 以中部三縣市生活重建服務中心為例」。(六)暨南國際大學，90年，施睿誼「南投縣生活重建之府際關係研究 - 以南投縣政府社會局為例」。

國內以「組合屋」為研究主題之學位論文自民國八十八年至九十二年七月共有二十八篇，依其分類，與身心健康有關者共有七篇，與建築結構與材質分析有關者共七篇，與社政衛生有關者共有五篇，與政府行政能力有關者有二篇，組合屋居民對政府及民間公益團體滿意度分析有一篇，其他種類有五篇。

上述「政策評估」與「組合屋」學位論文與本論文政策執行有關者三篇，而與政策結果有關者一篇，政策結果容後再述，茲將政策執行有關之三篇分述如下：

- 一、洪鳳儀「九二一災後生活重建之府際關係研究 - 以南投縣政府社會局為例」，研究者發現，災後生活重建的府際關係所遭遇的困境，在府際關係靜態面向包括權限未能釐清、以及自治監督未能確實發揮作用等問題。在動態面向則包括政府間合作認知不足、地方政府缺乏自主性、以及爭端解決機制蕩然無存等問題。基於前述之研究發現，提出以下建議：1. 強化地方政府財政自我管理的精神。2. 加強地方政府之自主性。3. 強化行政協商機制。4. 災後生活重建機構之整合。5. 加強與私部門的聯繫。

上述之研究發現，是以社會局之生活重建為例，有無類化到組合屋政策的府際關係，值得再深入研究，而本論文亦將探討政策執行方式，以及地方政府在組合屋政策執行的各種面向，上述之研究可作為本論文之參考。

- 二、邱靜儀「九二一震災慰補助金政策執行之研究 - 以埔里鎮為例」，茲就其研究發現分述如下：(一) 在中央政策訊息內容方面，不管是在人力、經費或是資訊方面的資源，中央皆未能充分提供地方。(二) 在中央政策訊息形成方面，有政策清晰度低、政策一致性差等不利於政策執行的特質。(三) 埔里鎮組織能力低落。(四) 埔里鎮生態能力不佳。(五) 標的團體分殊性高。(六) 標的團體人數眾多。另針對上述發現提出以下建議：(一) 中央對政策性質的定位。(二) 政策標準的明確性。(三) 中央提供地方資源。(四) 中央與地方的溝通管道應暢通。(五) 加強執行單位的適應性。(六) 加強執行人員的管理工作。(七) 對標的團體的瞭解。

中央政策之推動，必須各級政府充分合作，方能有效執行，上述研究發現中央政策的形成不夠透明，一夕數變，未能充分瞭解地方需求，而地方機關的執行能力不佳，組織能力低落，又上下級政府間溝通系統不暢通，影響政策成效，本論文亦將探討地方政府執行組合屋政策的策略，上述發現可作為本研究的論證參考。

- 三、謝斯昭「政府行政能力之研究—以重建會災後社區重建作為為例」，研究者發現：1. 虛弱的行政能力。2. 權限未能釐清。3. 政府間合作認知不足。4. 地方政府欠缺自

主性。5. 爭端解決機制蕩然無存。並提出以下建議：1. 官僚作風的改革。2. 加強地方政府自主性。3. 強化行政協商機制。4. 政策的明確性。5. 政府協力夥伴模式的建立。

謝斯昭之研究發現，對政府之行政能力有諸多的質疑，本論文在研究架構中，亦將研究政府組織的執行能力，是否影響政策目標與災民的感受，上述研究可作為本論文之重要參考資料。

參、政策結果

柯桓昌「災區組合屋居民對政府與民間公益團體之各項滿意度分析-以大里、霧峰五個組合屋為例」，研究者以四個構面探討組合屋居民對「政府災後的政策」、「公益團體的協助」、「社區內部的運作」及「居民未來生活的規劃」的滿意度的看法。研究結果顯示：一. 對政府處理災後重建公共工程及災民房屋貸款政策上有顯著的不滿意。二. 公益團體在社區中所扮演的角色及發揮的特性是受災民肯定。三. 社區委員會運作、發揮其功能是受居民肯定的。四. 對未來經濟成長及重建工作二項居民的反應是沒有自信心。

柯桓昌之研究，係就政府各項重建政策，對組合屋災民進行民意調查所獲得的分析結果，與 TVBS 民國九十一年民意調查中心、聯合報民國九十一年民意調查中心的調查結果相互輝映，在本論文因組合屋整併拆除、非災民陸續進入居住，導致研究對象不易掌握而無法進行量化研究的情況下，上述發現，對本論文具具有相當寶貴的參考價值。

第三章 研究方法

第一節 研究設計

組織目標的達成，除了政策制定者、執行者依據主客觀事實作認定外，政策服務對象的感受與認知絕不能被忽略，本研究之政策對象為九二一震災選擇居住組合屋的災民，他們對組合屋政策的感受最深刻，如果能夠全面訪談或以民意調查的方式進行，瞭解其看法不失為一良好的途徑，但是組合屋自民國八十八年十月中旬陸續開放進入後，至九十二年六月止，原興建之一一二處五、八五四戶業已整併拆除六十四處二、六〇〇戶，空屋數達一、〇二一戶，實際安置戶二、二三三戶，預計九十二年底拆除完畢，⁵⁰因組合屋分散各地，且每一處平均戶數不多，又組合屋曾陸續開放給非災民居住，據重建會表示，在二千多戶的安置戶當中，非災民幾佔一半，如以民意調查方式蒐集災民意見，恐不易獲得真實樣本，有礙調查的信度與效度，將影響研究之真實性，故本研究採用質性訪談方式，嘗試瞭解政策之制定者、執行者與被執行者對於組合屋政策之認知與意見，並根據深入訪談之結果作評估分析，以瞭解政策狀況。

壹、質性研究

根據佛克與艾敘爾（Vokell & Asher）認為，質性研究資料的蒐集，主要有四種方法，即觀察、訪談、文件及各類研究工具（如問卷、調查、人格、態度、認知測驗）。⁵¹本論文以參與觀察、

⁵⁰ 資料來源：重建會生活重建處，民 92 年 6 月統計資料。

⁵¹ E. L., Vokell, and J.W., Asher, *Educational research*. New Jersey: Englewood Cliffs, 1995. 轉引自林春忠，*終身學習護照制度之研究*，碩士論文，東海大學，民 92，頁 28。

深度訪談及法令規章檔案檢視作為研究方法，茲分述如下：

一、參與觀察

所謂參與觀察法，是觀察者參與被研究者的每日生活，可以公開用研究者的角色也可以偽裝成其他的角色。在一段相當的時間裡，觀察者注意所有看到的事物，所有聽到的事情，並且與人交談詢問。其主要目的，在於從最根本細微的面向出發，描述某個特定社會場景中所發生的各種事件、情境與行為。⁵²

作者原住南投市集合式住宅（俗稱公寓），九二一大地震後房屋毀損，不堪居住，在政府推出三種安置的政策中，作者選擇「優惠購買國宅」，同社區的住戶，多人選擇住組合屋，因與作者熟識，經常聯繫，而且在民國九十年負責組合屋的環境衛生競賽考核工作，跑遍災區數十處組合屋，與管理委員會各級幹部和住戶密切接觸，對於組合屋的狀況相當清楚，可以瞭解組合屋居民的感受與需求。

二、深度訪談

訪問法依其結構性的程度，可分為結構性訪問（structured interview）、非結構性訪問（unstructured interview）及半結構性訪問（semistructured interview）三種類型，結構性訪問係由訪問者事先設計好結構性的問題，然後依照問題的順序讓受訪者回答，受訪者僅能依照答案的結構作選擇回答問題。非結構性訪問係以開放性的問題尋求開放性的答案，受訪者不必受限於

⁵² 韓培爾，《社會科學方法論》。臺北：風雲論壇，民 87，頁 213。

既定的答案，在主題範圍內均可以自由發揮。半結構性訪問則是兩者的折衷，即在訪問之初先提出一些結構性問題，然後再提出開放性問題，由受訪者回答。⁵³

本研究採用半結構性訪問，由作者在訪問開始先對受訪者作訪問目的的說明後，即提出問題，由受訪對象就其經驗、認知、感受，提出個人的看法，然後作成紀錄，並予整合、歸納分析，達到深度訪談的目的。

三、法令規章與檔案檢視

本研究將蒐集與組合屋政策有關之法令規章、報表、調查報告等資料，瞭解政策形成、執行等過程，配合深度訪談資料進行歸納分析，以呈現問題的真相，俾有助於本論文的評估工作。

貳、訪談對象

組合屋政策，在中央負責的機關有重建會、內政部、國防部、公共工程委員會等，但政策的規劃主要是由九二一重建會及內政部（含營建署）負責。集集地震發生後，重建會尚未成立，有關政策的規劃主要由內政部研擬⁵⁴，嗣後重建會於當（九）月底成立，才共同負責，內政部（營建署）負責硬體設備，重建會負責協調與督導等事宜。但當時的重建會屬於臨時任務編組，民國八十九年二月三日總統公布施行「九二一震災重建暫行條例」，於第五條規定設立重建會負責重建事項之協調、審核、決策、推動

⁵³ 同註 51，頁 29。

⁵⁴ 緊急命令執行要項分辦表四「政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區 其辦理機關為內政部、行政院工程會」。

及監督，並於同（八十九）年六月一日正式掛牌運作，其成員由中央及台灣省政府派員兼任之。

政策執行是由地方政府負責，主要是指臺北市、臺北縣、苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、台中市政府及所轄鄉鎮市區公所等機關。九二一地震以台中縣和南投縣最為嚴重，所以本論文僅以台中縣及南投縣政府和所轄三個鄉鎮市公所為對象。尤其是鄉鎮市公所，因依照「九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點」第四點規定，有關安置及配住是由鄉鎮市公所負責，縣政府只是負責督導的任務。

質性研究，是針對少量的樣本作集中深入的分析與探討，故研究樣本的選擇，必須具有代表性，而且對研究目的具有相當重要的訊息，本論文研究對象，在中央機關方面，將選擇重建會副執行長、科長、科員及內政部營建署的主任，因其負責草擬法令、政策及組合屋興建，對組合屋各項政策通盤瞭解。在地方政府方面，因九二一大地震以南投縣、台中縣最為嚴重，故選擇南投縣、台中縣政府主辦局長、課長或主辦人為訪談對象，在縣內各選一個鄉鎮市代表，樣本的選定主要考慮災情嚴重，組合屋較多的地區，分別以南投市、埔里鎮、中寮鄉、東勢鎮、大里市、新社鄉公所為對象，訪問公所的主辦課長或承辦人。縣市政府及鄉鎮市公所選擇主管或承辦人是因其負責執行業務，瞭解全盤狀況。

組合屋部分，將由上述六個鄉鎮市轄內選出，其中埔里鎮、東勢鎮在各該縣中組合屋數量最多，分別以二處為研究對象外，其餘鄉與市各一處，以該處管理委員會的六位主任委員及二位住戶為訪問對象，選擇原因是因為主任委員係組合屋社區居民選舉產生，為意見領袖，充分瞭解社區概況，而另外選擇二位住戶是

為了讓樣本兼具各種代表性，充分反應意見。住戶選取是以八十八年十二月前以全倒半倒戶資格進住的一人，十二月後以第二階段剩餘組合屋再分配之弱勢戶一人。組合屋社區的選定是透過鄉鎮市公所在現有資料中篩選出住戶較多的社區又符合本論文研究的為對象，而住戶部分因整併拆除或自行遷出等原因，名冊不易取得，將透過社區主任委員介紹，就符合資格的住戶中，選出對本研究有充分瞭解的居民為訪談對象。

本研究總計選出二十個訪談樣本，有關受訪單位、訪談對象、人數與訪談代號詳如表 3-1。

表 3-1：深度訪談對象人數與訪談代號一覽表

利害關係人類型	受訪單位	訪談對象	人數	訪談代號
政策規劃者	九二一重建會	副執行長	1	A1-A4
		科長	1	
		科員	1	
	內政部營建署	主任	1	
政策執行者	南投縣政府	技士	1	B1-B8
	南投市公所	課員	1	
	埔里鎮公所	課員	1	
	中寮鄉公所	課員	1	
	台中縣政府	課長	1	
	大里市公所	課長	1	
	東勢鎮公所	課員	1	
	新社鄉公所	課長	1	
組合屋代表	南投市組合屋	主任委員	1	C1-C8
	埔里鎮組合屋	主任委員	1	
	埔里鎮組合屋	主任委員	1	
	中寮鄉組合屋	主任委員	1	
	大里市組合屋	住戶	1	
	東勢鎮組合屋	主任委員	1	
	東勢鎮組合屋	住戶	1	
	新社鄉組合屋	主任委員	1	

第二節 訪談題綱設計

在第二章文獻探討當中，曾介紹本論文採用之評估類型是以 Rossi & Freeman 及美國「評估研究會」之分類為基礎，有關評估的標準，則參考翁興利等及張明貴的論著，區分為規劃評估、執行評估與結果評估三個面向，並就各個面向之間列舉所包含的評估項目，因為評估項目繁多，本論文為求深入探討，乃選擇比較重要的項目加以研究，並就所要研究的項目分別設計訪談題綱。

壹、組合屋政策規劃

以問題的認定、方案的選擇、政策合法化及法令為範圍，其訪談題綱設計分述如下。

一、在問題的認定方面

確定政策問題是政策規劃的首要步驟，因要解決某一特定公共問題，首先必須瞭解問題癥結所在，也就是所謂的對症下藥，問題認定得當與否，會影響政策規劃方向，例如資料的蒐集、目標的設定、政策方案的研擬等，因此，確定政策問題，才能提出解決方案，沒有認清問題的重心，將導致政策規劃偏離主題，達不到規劃所設定的目標。災區房屋全倒半倒嚴重有關災民安置的居住問題顯而易見，爰以反向思考設計第一題，旨在瞭解政府為何要興建組合屋及政策形成情形，第二題至第四題的設計，目的在瞭解政府有無確定問題的核心，與第一題相互輝映，又政策問題不單是一個獨立的個案，而是某一類問題系絡的一個部分，例如興建組合屋，固然可以解決部分的居住問題，但是組合屋用地

是否會影響政府對該土地的開發計劃等，則必須透過詳細規劃方能得知，第五題的訪談設計，即在探討組合屋政策可能衍生之問題，是否經過評估，完全在政府的掌握當中。第一、二、三、四、五題的設計如下：

第一題：為何要興建組合屋？其政策如何形成？何人決定？

第二題：組合屋興建數量如何估算？

第三題：組合屋興建場地如何選定？有無經過評估？

第四題：組合屋原規劃居住幾年？如何估計居住年限？

第五題：組合屋政策，事先有無詳細規劃？

二、在方案的選擇部分

經過政策問題的確定後，必須研提可行的政策方案，它是解決問題的具體策略，必須花費許多時間精力去設計，在設計過程中，可以參考既有的方案，配合時空環境的轉變加以修正。如果是新的問題，無既有方案可資模仿，則必須運用個人的洞察力 (Insight) 與想像力 (Imagination)，設計發具創意的政策方案。方案的數量也許不只一個，如何就數個方案選擇其一或者同時併行，使問題解決最合乎效率、效能，則有賴於實驗或事前的詳細評估，為了瞭解政府解決災民安置的辦法和組合屋的興建是否為首創的政策方案，經設計題綱如下：

第六題：政府選擇安置的方案有那些？有無詳細評估？災民的反應如何？

第七題：在以往的防救措施上，政府曾否有興建組合屋的規劃？

三、 在政策合法化方面

廣義的政策合法化，包含有合法的政府，制定法律的立法機關，擬訂法案的行政機關等，上述機關在國內運作順暢，非本論文討論對象，僅就政策合法化過程加以探討。在民主國家，強調依法行政，政策要合法推動，必須有法令的依據和預算的配合，為了瞭解組合屋政策的合法化過程是否有瑕疵？對政策施行有無影響？又興建組合屋是依照緊急命令辦理，由政府及民間團體分別興建，因規格材質不一，是否會造成災民選擇的困難，由政府統一發包，有一定的興建程序，又可達成一致的材質規格，是否可以避免因興建所衍生像環保衛生等問題，爰設計題綱如下：

第八題：組合屋政策的合法化過程如何？興建組合屋排除土地法、環境影響評估法、國有財產法等規定，有無衍生另類的問題？

第九題：興建組合屋為何不由政府統一發包興建而同意民間慈善宗教團體一起興建？

第十題：組合屋設計的規格空間，如何設計？有無一致的標準？

四、 法令方面

法令的制定，為了讓政策推動按原計劃進行，也為解決政策可能帶來的問題，與組合屋相關之法令，例如居住期限的規定是否合理？分配居住的法令有無恰當？公平性如何？又組合屋拆遷的法令是否周詳？地方政府有無貫徹法令的政策工具？上述法令影響組合屋執行安置、拆遷問題，必須加以探討，爰設計訪談題綱如下：

第十一題：與組合屋有關的重要法令有那些？其相關

規定為何？

貳、政策執行

以執行態度、執行方法、標的團體、機關間的溝通協調四個面向為範圍，其訪談題綱設計分述如下。

一、在執行態度方面

組合屋政策能否達到預期目標，執行人員的態度是一個重要關鍵，如果執行人員瞭解任務、公平執事，面對外力的影響，仍然能夠積極任事，忠誠執行法令，而不徇私偏頗、敷衍塞責，則有助於目標的達成，為了瞭解執行人員對任務是否清楚及面對外界的關說能否公平處理等問題，爰設計訪談題綱如下：

第一題：在組合屋政策中 貴機關負責什麼任務？如何去執行？

第二題：在政策執行中，如果受到外界的關心（例如民意代表或其他機關）如何處理？

二、在執行方法方面

面對組合屋之安置、拆除、整併或者各種缺失之處理，執行方法必須公平、合宜、快速、合理，方能充分回應民眾的要求，對於後遺症也能降到最低，而且執行方法也需要佐以其他條件，例如健全的政策工具，才能有效達成政策目標，為了瞭解上述情形，爰設計題綱如下：

第三題：組合屋分配居住資格的認定有無困難？執行上有無困擾？

第四題：民國八十八年十二月政府將剩餘組合屋再開放利用，資格如何認定？執行上有無產生後遺症？

第五題：面對組合屋民眾的要求，如何有效處理？

第六題：執行組合屋災民安置、整併、拆除，需要什麼條件配合？

三、 標的團體方面

政策的成敗，有很多評量的方法，但標的團體能否接受是一個重要的關鍵，如果他們對政策產生抗拒、排斥或者不合作，政策的效果將大打折扣，因此瞭解標的團體的訴求與處理，是執行過程中重要的環節，爰設計訪談題綱如下：

第七題：組合屋災民進入居住後面臨那些問題？如何解決？

第八題：組合屋的災民如何反應他們的訴求？有無固定的聯繫機制？政府機關又如何處理？

第九題：組合屋規劃居住年限執行後，為何延長？

四、 機關間的溝通協調方面

組合屋政策的推動、執行涉及中央與地方府際關係的合作，從政策的擬訂、場地的選擇、組合屋的興建、後續的管理，甚至最後的拆遷再安置，均有賴於中央與地方政府充分合作，才能事竟其功，因此，為了瞭解上下級機關間的溝通機制是否健全，政策規劃與執行能否透明一致，對解決方案能否有效快速，爰設計題綱如下：

第十題：面對組合屋問題，如何與其他機關溝通處理？有無固定

的聯絡機制？

第十一題：政策的規劃與執行步調能否達成一致？

第十二題：政府要拆除組合屋面臨那些問題？現行法令能否貫徹執行？政府採取那些補救措施？

參、政策結果有關災民感受

以居住品質、居住年限、治安交通及對政府處理災民意見的回應情形等為範圍，其訪談題綱設計分述如下。

一、在居住品質方面

組合屋居住品質，包含的項目繁多，無法逐一檢視，而個人的感受，不但有主觀與客觀上的區別，又因為文化、教育、經濟、社會條件的差異，也有不同的標準，本論文以環境衛生、隔熱、隔音及居住空間等問題，瞭解災民的感受，設計題綱如下：

第一題：請問您，居住組合屋，對於環境衛生、隔音、隔熱及居住空間，有無造成生活上的不便？

二、居住年限

居住年限是組合屋災民，尤其弱勢戶所關心的課題，在重建會民國八十八年十月發佈施行之「九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點」規定原則上可暫住一年。「九二一震災重建暫行條例」於民國八十九年二月公佈施行時，居住期限以三年為限，該條例於民國九十二年修正時，延長居住期限以四年為限。對於上述之居住期限是否合理？對於安頓的效果與重建的工作有無幫助？必須瞭解災民的看法，爰設計題綱如下：

第二題：您覺得政府所訂組合屋的居住期限是否合理？
對於安頓的效果與重建的工作有無實質的幫助？

三、治安交通方面

治安交通亦是災民所關心的課題，因為組合屋的興建材質、隔間無法與一般住宅比擬，其安全性較差，又興建的場地可能影響交通動線，如果在事後有補強的措施，也許可以彌補原先規劃上的不足，為了瞭解上述情形，爰設計題綱如下：

第三題：您所居住的組合屋社區有無發生過竊盜及吸毒等治安案件？社區及政府相關單位有無對治安加強規劃？效果如何？

第四題：您居住組合屋後，社區停車有無規劃，是否會造成生活不便？社區及政府相關單位有無對交通動線加強規劃？效果如何？

四、回應方面

民主國家一向重視為民服務工作，對於民眾的意見，無不督促相關單位必須要迅速回應，儘量滿足民眾的要求，面對組合屋災民的陳情，其處理程序亦應如此，為瞭解組合屋災民的陳情反應情形，是否獲得政府機關的妥善處理？整併拆除後的安置措施，災民是否滿意？以及組合屋政策是否得到災民的認同，爰設計題綱如下：

第五題：對於組合屋災民的陳情反應意見，政府機關如何處理？其處理情形，有無獲得災民的認同？

第六題：對於政府機關要執行的整併拆除政策，您的看

法為何？政府所規劃的再安置措施，您的意見為何？

第七題：對於政府推出組合屋政策安置災民，您的看法為何？

第四章 研究發現與討論

依據第三章研究方法之參與觀察和深度訪談並配合法令規章與檔案檢視，在第一節中安排參與觀察發現與討論，第二節則安排深度訪談發現與討論，第三節比較分析，首先針對參與觀察與深度訪談的結果作比較與分析，然後就理論部分作檢討與反省。

第一節 參與觀察發現與討論

作者原住南投市集合式住宅，九二一大地震後，樑柱部分毀損，地下室、蓄水池、水電、瓦斯均遭震毀，社區原判半倒，再改判全倒（民國九十二年年初經重新鑑定複改判半倒確定），因餘震不斷，加上公共設施不堪使用，社區居民多以搭帳篷在外棲身，並四處打聽政府的安置措施，消息的來源，主要依據收音機（供電系統損壞，無法收看電視）和政府所發送的「快報」，彼此間亦會聯繫，商討各項重建與安置事宜。

依據作者原住社區總幹事估算，社區共有九十二戶居住，其中二十戶為承租戶，實際居住的所有權人為七十二戶，地震後，選擇購買國宅者二戶，申請住組合屋者二十四戶，其餘選擇租金發放，上述二十戶承租戶，可以領取全倒二十萬慰助金及申請住組合屋，但不得領取租金及購買國宅，因此，除部分另覓房租住外，多數選擇住組合屋，而且大部分集中在南投市大愛一村，以下就參與觀察該處組合屋的心得及分析討論，分述如下：

壹、政策規劃方面

一、政府在地震後，推出申請住組合屋，請領租金及以七折價購買國宅之三選一政策，亦即災民僅能就上述三種安置辦法，選擇其中一種，不得重複，但是三種安置政策災民無法一體適用，以國民住宅為例，南投縣僅於南投市內興建完成一一二戶國宅，而南投縣全倒與半倒戶超過五萬戶以上，可謂粥少僧多，災民縱使有心購買，絕大多數亦無法如願。再以申請組合屋為例，組合屋規格大致分為八坪及十二坪兩種型式，八坪為日本捐贈，十二坪為國內自行興建，除坪數小外，隔音效果差，毫無隱私權，加上建材簡單，可說是夏熱冬冷，居住品質甚差。據九二一重建會副執行長告知，日本阪神組合屋雖然只有八坪，但每戶造價高達近三百萬日幣，折合約七十多萬台幣，主要是因設備良好，通風系統健全，但捐贈台灣使用時，原有裝備已被拆除，故居住品質無法與日本比擬。

集集地震後，台灣首次興建組合屋，缺乏經驗，加上為了趕快完工以便能儘速安頓災民，施工過程沒有特別講究，難免會較為簡陋，而且屋內設備闕如，例如冷氣、冰箱、電視、床舖等日常用品均無，災民在事前勘查時以為必須自掏腰包購買，額外再增加一些負擔，在比較各項安置措施後望之卻步，造成組合屋供過於求的原因之一，後來才有第二階段剩餘組合屋再分配居住的政策出現。雖然家電用品，後來由政府及紅十字會等民間團體補助或供應，但這已是事後的作法，與當時的情況不同，加上組合屋原先規劃之居住期限是以一年為原則，災民在衡量各種情況後，紛紛請領租金，也是促使租金發放為三種政策當中人數最多的原因。

租金發放固然簡捷方便，但是發放資格與程序，仍有許多災民詬病，例如在發放對象上是以災前實際居住之自有房屋經評定為全倒或半倒之受災戶。因此，承租災區房屋之承租人及戶籍不在災區之房屋所有權人均不得領取，惟房屋所有權人如有居住事實，可經村里長證明後申領，因為不以戶籍登記為審核依據，部分貪小便宜之房屋所有權人為彌補損失，乃透過村里長證明，而曾發生一戶三個房間而有近二十個人領取租金的不合理現象。

針對上述，組合屋之隔音及悶熱等問題，可以配合合理的居住時間，在規劃過程詳加設計，興建較為堅固耐用之型式，以提高居民居住品質。在請領租金之居住證明，委由村里長發放，徒增其困擾與不便，又不符合社會公平正義。蓋村里長是民選產生之地方自治人員，本身背負選票壓力，面對同村里之住民要求開具證明，似很難拒絕，如果證明過於寬鬆，如前述戶內居住近二十人，一旦住戶被查辦有冒領情事，村里長必須出庭作證，甚至有偽造文書之嫌疑，加上村里長對轄區居民並不全面熟悉，以台灣省政府於九十一年作過村里與社區功能整合研究之民意調查為例，在南投縣居民當中，經抽樣統計民眾認識村里長的比例為七成〇二，仍有大約三成左右的民眾不認識，⁵⁵因村里長是地方公眾人物，可以預料，村里長認識轄內的居民將更低於此標準，由村里長證明某人是否居住於受災地址，簡直是椽木求魚，而且可能造成守法、守規矩的村里民減少補助，投機的民眾得到慰問金之不公平現象，對於社會教育是一個不良的示範。

⁵⁵ 資料來源：台灣省政府民國九十一年村里與社區功能整合研究之民意調查。

二、組合屋共興建五、八五四戶，而在民國八十八年十二月十三日重建會資料中，申請居住僅三、九三九戶，其中南投縣佔二、七九〇戶，因重建會於民國八十八年十二月一日即發佈施行「剩餘臨時住宅配住實施要點」，可知在十二月一日前，依全倒、半倒戶資格申請居住者，尚不足三、九三九戶，剩餘的空戶甚多，惟與作者同居集合式住宅社區之居民，大多選擇南投市的大愛一村組合屋，該處組合屋共一六二戶，分配過程順利且額滿，主要原因是南投市災情嚴重，承租房屋不易，加上組合屋地點適中離原住社區不遠，不影響生活機能，災民較能接受，因此，居住情形較踴躍。

針對上述，組合屋的數量未能精確統計，其原因主要是為了要趕快興建以安置受災戶，沒有作到先受理再興建的控管程序，造成空屋過多，如在興建過程能夠掌握災民願意居住組合屋的人數，將可避免浪費及嗣後拆除的困擾，又組合屋地點的選定，攸關災民的生活機能，如在選擇過程對於地點多予考量，則剩餘的空屋將可大為減少。

三、據南投市公所告知大愛一村組合屋為南投市德興國小用地，因徵收土地，必須於九十二年底前整地規劃，否則依土地法之規定，原土地所有權人可以提出撤銷徵收之申請，將影響學校規劃。政府為按預定期程開發使用，自民國九十二年上半年即開始整併拆除工作，因與重建暫行條例規定四年居住期限不同，引起災民的陳情抗議。

針對上述，南投市大愛一村為德興國小預定地，且必須在民國九十二年底開發使用，否則原地主可申請撤銷徵收，影響政府計劃。政府相關單位於民國九十二年初即要求組合

屋居民搬遷，但是重建暫行條例對於居住期限已修正為四年，因此造成住戶的普遍不滿，認為政府落井下石，不體恤災民。如果在興建場地時，能夠謹慎行事，或者對於原訂計劃，依程序變更，將更能落實安頓災民的目標，也能夠避免災民串連反對政府，甚至要公投撤換重建會的執行長。⁵⁶

四、九二一重建會於民國八十八年十月二十七日修正發布之「九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點」第三點規定，組合屋原則上可暫住一年，同年底，行政院函送立法院審議之「九二一震災重建暫行條例」共五十四條，其中並無納入組合屋居住年限，顯見政府仍以一年為居住原則，該條例於立法院審查過程，經政黨協商決議，於第二十三條規定，居住期限，以三年為限。但必要時，經縣(市)政府同意後得延長之，延長期間以一年為限。(該條例於民國九十二年二月再修正延長居住期限為四年，必要時經立法院決議尚可延長)，由於法令規定之居住期限不符合災民的期望，重建安置之配套措施亦未完成，因而災民屢有陳情反應，民意機關順應民意乃修法延長居住時間，避免災民再受二次傷害。

針對上述，組合屋居住期限原先規劃一年，以南投縣超過五萬間房屋毀損的狀況，有很多原因可以事前預測，幾乎不可能在一年內重建完成，例如餘震不斷，施工有困難；建築營造廠商地震後修建個案多，人力不足，重建工作必須等待；地震重創災民，加上經濟不景氣，重建經費有困難；災區百業蕭條，就業不易，拖慢重建腳步等原因，政府在規劃居住年限時，即應設想週到，訂定合理居住時間，滿足災民

⁵⁶ 《聯合報》，民國九十二年十一月七日第一版，組合屋災民預定於本(十一)月十六日舉辦公投，反對政府拆除組合屋要求中央撤換重建會執行長郭瑤琪。

的需要。另外在組合屋處理政策，政府一向標榜「先安置後拆除」，將依組合屋居民不同受災情形、經濟狀況，協助安置，為受災戶早日覓得安居住所。⁵⁷ 組合屋後續安置政策，屬於社會救助政策的一環，政府推出各種安置計畫，例如新社區開發興建一般住宅、平價住宅，並訂定國民住宅作為平價住宅安置重建區組合屋弱勢戶作業要點，期能有效安置受災戶，另針對組合屋弱勢戶特別推出平價住宅出租，出租以市價三折（列冊低收入戶）五折（列冊中低收入戶或類似情形住戶）計算，以南投市為例，政府現興建完工一般住宅六十戶，平價住宅六十一戶，一般住宅建坪約三十四坪為三層樓透天厝，售價約 220 萬元，平價住宅分為實坪十六及二十四坪兩種，每月出租價格，十六坪三折為 1,056 元，五折為 1,760 元，二十四坪三折為 1,584 元，五折為 2,640 元，如果購買平價住宅，十六坪約 106 萬元，二十四坪為 165 萬元。⁵⁸ 政府對重建區弱勢戶所推出之安置計畫，立意良好，出租及出售之價格尚稱公允，但是數量不多，無法充分安置，是其缺點，南投市災情嚴重，但興建完工戶數僅有一二一戶，特別為組合屋弱勢戶推出之出租平價住宅不過六十一戶，實無法達到充分安置的目標，也讓組合屋災民有藉口來抵制政府的拆除計畫。為了兌現政府的承諾，有必要加速進行各種安置住宅的興建，真正作到「先安置後拆除」的最終目標。

五、內政部於民國八十八年九月下旬規定，⁵⁹ 住屋全倒及半倒者，分別發給二十萬元及十萬元慰問金，其發給對象

⁵⁷ 重建會印製，《九二一震災重建區組合屋住戶安置措施簡介》，民 92 年，頁 21。

⁵⁸ 資料來源：重建會印製，《九二一震災重建區組合屋住戶安置措施簡介》，民 92 年，並電詢重建會鄉村重建科李先生

⁵⁹ 內政府民國八十八年九月二十八日台（八八）內社字第八八八二二六九號及九月三十日台（八八）內社字第八八八五四六五號函。

以災前戶籍登記為準，且實際居住於受災屋之現住戶。由於發放對象是以戶籍登記為依據，引起部分災民的反對，內政部復於十月一日修正發放資格，對於未設籍而有實際居住之事實者，得以切結書由村里長認定後申領。上述規定之適用對象基本上針對現住戶，亦即屋主如無設立戶籍又無居住不得申領，而承租人卻可以現住人之名義領取，也引起社區內許多所有權人的不滿，甚至造成房東與承租人之不愉快現象。

針對上述，全倒、半倒戶可由村里長出具證明領取慰問金乙事，既規定可由村里長出具證明申領，則市公所之審查徒具形式，無法達到實質效果，助長投機歪風，如由各單位派員會審，可減少人情壓力與村里長之困擾，亦較能達到公平原則。全倒、半倒戶之慰問金由現住戶領取，如現住戶非房屋所有權人，則由承租人領取乙事，雖然政府聲稱，⁶⁰房東尚有其他重建補助的辦法可利用，政府的慰問金是針對承租戶傢俱毀損所發之補償，但是許多房東是住屋連同傢俱一起出租，其完全不能領取慰問金，是值得商榷，因此，政府核發之對象，宜分別處理，以避免造成房東與房客心存芥蒂，影響日後的和諧。所以政府在研擬補助措施時，應廣納民意，尤其是地方政府，因其深耕基層，真正瞭解地方的民情與需要。

貳、政策執行方面

一、大愛一村組合屋在民國八十八年十一月完工，由於登記居住的民眾踴躍，南投市公所決定以抽籤方式分配居住

⁶⁰ 根據重建會民國 88 年 10 月重建快報資料。

地點，過程順利平和。在受理登記時，必須檢附全倒或半倒證明，由市公所統籌辦理，由於規定明確，過程公平、公開，並無發生糾紛情事。

針對上述，可知政策的推動，事前的溝通協調、法令制定固然重要，但是執行的公開透明，更是成功的關鍵。以租金發放為例，內政部亦訂有受災戶租金發放作業要點，對於發放的對象及申請程序均有詳細規定，但是執行結果，讓許多人感到不可思議，一戶三個房間申請十幾個人居住的大有人在。依行政院主計處統計南投縣在民國八十九年一戶居住平均人數為 3.5 人，⁶¹ 因此，合理的居住人數可預估，對於浮報虛報之人數應可審核確實，像居住人員工作地點是否可能實際居住於受災地區；三個房間可否容納五對夫妻居住，均可由簡單的經驗法則去驗證。分析其原因可能地震後，百廢待舉，基層人力不足，又居住情形是經過村里長證明，抱著息事寧人又不好拒絕民眾「福利」的鄉愿心態，矇混核准，終造成守法民眾睥視政府的無能，也使得民眾對政府產生不信任。分配居住組合屋的情況亦同，居住對象、分配原則均有規定，基層機關秉持公開透明的方法受理登記及分配居住，民眾毫無怨言，縱使抽到居住的地點未如所願，但只怪自己籤運不佳，而不會怪罪政府，執政者豈可不慎。

二、災民進入組合屋居住後，首先面臨隔音不佳的問題，在連棟式建築當中，其中一戶接聽電話，只要聲音稍大，在隔壁的住戶，均能清晰聽聞，晚間就寢，若有小孩哭鬧，在臨近左右的住戶，均受影響，居住之社區不但吵雜，更無穩私權。進入居住時，適逢冬季天氣較涼爽，

⁶¹ 資料來源：行政院主計處民國八十九年台閩地區戶口及住宅普查初步綜合報告。

但翌（八十九）年春天後，氣溫逐漸升高，縱有紅十字會補助購買冷氣，但隔熱效果差，仍然悶熱難住，對平時過慣舒適生活的民眾，真是苦不堪言，乃一再反應，但對於隔音部分，因是材質問題無法解決，最後由管理委員會央請全體住戶共同配合，維護社區安寧，至於隔熱問題，則由縣政府雇人以漆隔熱漆改善，但效果並不顯著。

針對上述，組合屋是屬於臨時住宅，當初興建時，政府原規劃居住一年，因此興建過程及材質較為簡陋，嚴重影響居住品質，不若日本阪神大地震所興建組合屋居住的講究，期待政府相關機關，能根據國內外重大災害經驗，合理預估災害的重建期程，規劃興建較能符合居住品質的組合屋社區，讓災民在遭逢重大災害，身心俱疲的情況下，有一個比較良好的安頓處所，對於身心的復健、人格的發展、精神的慰藉，提供一處安全的避風港。

三、進入居住的前一、二年，政府機關及民間慈善宗教團體經常在過年過節前往慰問，但後來頻率漸少，災民普遍有被冷落的感觸。在民國九十年下半年以後，政府機關派員到組合屋社區的目的，幾乎是針對整併拆除的問題，也讓災民感覺政府是在驅趕，而有點心生不滿。

針對上述，災民是脆弱而且敏感，災區自殺率偏高就是一個明證，當安頓居住後，各級政府首長會前往關心瞭解，民間慈善宗教團體，亦經常前往慰問，但當時間拖長，前往關心及慰問的次數則相對減少，然而民間宗教團體慰問的時間及次數，較屬於細水長流型，以大愛一村為例，慈濟義工在重大節日，仍會前往組合屋關心災民生活，即使攜帶物品

不多，災民仍會覺得窩心，難怪慈善宗教團體在九二一災後所扮演的角色及發揮的特性深受災民的肯定，⁶²相較於政府機關之不滿意偏高情形，差別甚大，有待於各級政府機關以「視民如子」的精神，看待災民，重新贏得災民的信任。

在二十一世紀的民主國家，要能執政獲得民眾的信賴，必須具備充分反應民眾意見的功能，如果反應遲鈍甚至麻木不仁，終會被民眾所詬病。除了要有充分的反應力外，執行技巧將能左右政策目標的達成程度，面對組合屋整併拆除工作，是目前災民所最不願碰觸的難題，基層人員要執行勸導、遊說的任務，除了必須要有配套安置措施的籌碼外，執行的技巧更須講究。最好要能事先講習，灌輸心理學的相關知識以及說話的技巧，避免開口後，即被災民視為拒絕往來戶，也影響政府整併拆除的目標，雖然政府可動用公權力，執行強制拆除，但是災民流血抗爭所付出的社會成本，卻是政府及民眾所不願意見到的結果。

四、為了確保組合屋之居住品質及安全，並於居住期間達到自治自律之目標，社區居民安頓就緒後，即成立管理委員會，由社區住戶代表組成，其工作之項目大致有社區居民生活輔導、秩序維持、環境衛生維護、意見溝通協調反映、公共設施之修繕等，在初期，政府雇請以工代賑維持環境衛生，設立守望相助崗哨維持治安交通秩序，又有民間的基金維持管理委員會的運作，因此，社區運作的機能良好，呈現欣欣向榮的景象，這種榮景大約維持兩年光景，後來補助經費沒有，以工代賑結束，社區狀況大不如前，加上災民逐漸遷離，空屋漸多，晚

⁶² 柯桓昌，災區組合屋居民對政府與民間公益團體之各項滿意度分析 - 以大里、霧峰五個組合屋為例，碩士論文，朝陽科技大學，民 91，頁 79。

上進入，浮現出一片滄桑淒涼景象。

針對上述，政策的執行，要長遠規劃，有始有終，以地震後政府推出之以工代賑為例，當初推出之動機著眼點在於災區百業蕭條，為了促進災區重建並照顧災民生活所執行的社會政策，但據瞭解，組合屋災民申請到以工代賑名額，卻從事於組合屋社區巡守與環境衛生的清潔工作，當時大愛一村有分局與派出所警力協助治安維護及巡邏工作，⁶³以工代賑人員有無需要擔任巡守及清潔工作值得商榷，因守望相助向由民間自發組成，一般住宅社區及周圍清潔工作亦為社區居民所負責，從無政府機關派員巡守、打掃，該等人員投入上述工作，會讓組合屋災民過度仰賴政府，認為這是政府應該作的，一旦以工代賑結束，社區頓顯髒亂而乏人整理，如在災民進入居住時，即將清潔工作交由社區自行負責，管理委員會自會妥善安排，養成自治習慣，對於以工代賑人員則規劃在公共建設範圍，一旦工作結束，亦不會影響社區的運作機能。

另當初規劃設立守望相助崗哨目的在維護治安與秩序，警察人員亦經常前往巡邏站崗，與社區居民融洽相處，但一段時間後，因經費無著落，崗哨功能大不如前，幾成停頓狀況，對災民而言，認為政府不再重視組合屋災民，甚至有被拋棄的感受，政策的規劃與執行要謹慎，畢竟民眾對政府感到安全與信任，才是政權鞏固最有力的保障。

五、在民國九十一年下半年，政府為了居住三年的期限將屆滿，南投市公所秉持上級的政策，要執行整併拆除工作，

⁶³ 組合屋社區均設有巡邏箱。

派員至組合屋向災民說明，部分守規矩的住戶，遵守政府的規定，搬出在外租住，後來政策決定，再度延長居住期限為四年，原搬遷之住戶深覺受騙，又不得再搬回居住，對政府出爾反爾的作法不滿，也導致民國九十二年政府準備再度拆除的計劃，遭遇反抗，災民普遍懷疑政策是否會再變卦，而基層公務員也因為政策的急速轉彎而蒙受指責，導致士氣受挫低落。

針對上述，政策規劃要有前瞻性，考慮周詳，要衡量主客觀環境，不能一意孤行，組合屋居住期限是否要延長，配套的安置措施是一個重要關鍵，尤其政府一再宣示「先安置後拆除」的政策，當安頓的前置作業未能如期完成，延長居住期限自是唯一的辦法，民國八十九年公佈施行之「九二一震災重建暫行條例」第二十三條雖然規定居住期限以三年為限，但可以預料，災民一定會運用政府宣示的「先安置後拆除」政策爭取延長居住，立法委員也會體察民意與實際的狀況修法延長居住時間，則在民國九十一年底預計拆除的計劃將有實際的困難，因此，基層鄉鎮市公所似乎也無須在該年年底到各組合屋要求拆遷，當守法的災民搬遷後，政策突然轉彎，還在觀望的災民再獲通知可延長居住，原已搬遷的災民難免心生不滿，想再搬回去又不被允許，對於政府的行政作為充滿無奈，間接也會質疑政府民國九十二年的拆除計劃。

組合屋災民的執行安置，主要由基層鄉鎮市公所負責，府際關係（Intergovernmental-Relations）間的充分合作，是達成政策目標的不二法門，因此，政策制訂機關與執行機關需要資訊共享，民國九十一年底經過南投市公所勸導搬離者，據公所主辦課長告知，約有三百戶，超過一半以上的住戶，政策急轉彎，讓公所難以面對住戶詰難，普遍有心灰意

冷的感觸，對於嗣後的配合工作，自然格外謹慎，執行的態度也變得消極被動。

參、政策結果關於災民感受方面

一、九二一地震後，餘震不斷，房屋毀損不堪居住，只好在外搭蓋帳篷棲身，露營雖然人人嚮往，但在帳篷內長期居住卻是一件苦差事，盥洗、生活起居甚為不便，組合屋適時提供安置，在災區重建有困難又不容易租到合宜房子的情況下，能抽籤居住到地點合適的組合屋，的確是一件另人雀躍的事情。災民歷經地震災難，普遍存有大難不死的幸運想法，能夠住進組合屋，儘速達到安頓歇息，事實上對外界也不敢太過苛求。當民眾陸續進入居住後，社區內人聲鼎沸，互道平安，政府及民間慈善團體又經常前往關懷，致贈慰問品，災民心裡充滿踏實、感激，但是慰問熱潮漸歇，災民必須體認現實，面對所處的生活環境，悶熱、噪音、環境衛生等各種居住品質的問題一一浮現，尤其隔音隔熱的問題更是災民的一大夢魘，對於工作繁忙，在外奔波的居民，期待回家能有一個充分休憩的環境，但隔音效果奇差，晚間若有嬰兒哭鬧，鄰近住戶均不得安寧，晚上無法充分休息，白天就會精神不濟、恍惚，直接影響工作情緒與效率，經濟情況稍好的民眾，為了想要居住比較好的環境，開始積極尋覓房子承租，或者加快重建腳步，對於原來被判全倒、半倒的房屋進行興建或修建，一旦完成即搬回居住，至於有些中低收入戶和低收入戶則無能力重新購買，部分期待政府所興建之平價住宅能合乎需求，經濟情況更糟者，則無法有美麗的憧憬，只希望能在組合屋住一天過一天，有的甚至盼望能將組合屋規劃為中低收

入戶的安置住宅，讓他們能夠安穩續住。

針對上述，組合屋的居住品質，向為災民所詬病，歸咎其原因，在於當初在規劃時，將其定位為臨時住宅，只是過渡時期的安頓措施，興建材質不需太過講究。當初規劃有其考量的原因，然而材質雖無法改變，但興建的方法卻可調整，前已說明組合屋共興建五千八百多戶，而第一階段針對全倒、半倒戶受理的申請尚不足四千戶，亦即安置上述受災戶大約只有原規劃的三分之二，如果興建的戶數不是那麼密集，組合屋之間有合理的空間，不但通風較佳，悶熱的情形會改善，隔音效果亦會提高。

日本在阪神大地震時，其中在神戶市共興建了三二、三四六戶緊急臨時房屋，興建的時間長達七個月，⁶⁴在興建過程，不但品質較為考究，而且可以確實掌握需求數，避免浪費。在台灣，各方殷切期盼政府能儘速安頓災民，防止冬季氣溫過低，影響災民身心健康，於是政府與民間慈善宗教團體以最高的效率完成組合屋的興建，最早在民國八十八年十月中旬即開放進入，多數在十一月份完成，雖然時間夠快，但無法像日本阪神地震興建臨時住宅能夠掌握需求數，造成餘屋過多，也使得居住品質下降。如果在調查組合屋需求人數時，能充分提供資訊，讓災民知道組合屋的型式、功能甚至可能產生的居住問題，由其選擇安置的辦法，則組合屋的數量較能估算，以同樣的土地面積，興建三分之二數量的組合屋，其居住品質自然大幅提高。

二、居住組合屋，面臨許多居住上的問題，若非不得已，大概

⁶⁴ 重建會印製，《各國生活重建政策之研究》，民 91，頁 53。

無人喜歡在此棲身，因此，多數居民希望能夠加速重建腳步，擁有自己舒適的家，然而地震甫過，餘震不斷，所毀損之公共建築或民間住宅不計其數，營造建築公司生意興隆，接單不斷，但礙於工人有數，實在無法全面施工，面對各方的催促，也無計可施，而且興建的費用，比平常標準超過甚多，災民為加速重建也只有含痛接受，對於當初政府規定的居住期限，⁶⁵是以一年為原則完全不能接受，抱怨政府不顧災民生死，政策草率，乃不斷透過立法委員反應，在民國八十九年底制定「九二一震災重建暫行條例」時，經過政黨協商，終將居住期限，規定以三年為限，重建條例的制定，法律位階高於重建會所發布之作業要點，災民終於放心，至少可以住滿三年，但是三年後，整體經濟未見大幅好轉，失業率仍高，對於災民所期待的復建，是一沉重打擊，三年居住期限到期，固然有一半以上的住戶聽從政府的勸導而搬離，然而還有將近五分之二之住戶仍然無法走出重建的腳步，又再請求轄區之立法委員幫忙，透過修法將居住時間再度延長一年為四年，但書又規定，經立法院決議可延長。此舉又讓無依的災民可續住一年，也讓政府拆除計劃再度延宕。

針對上述，居住期限的設定，見仁見智，無法有一致的看法，然而衡酌主客觀環境，則是必要的考量，日本在阪神大地震後，居住臨時住宅的期限是五年，⁶⁶九二一大地震房屋毀損雖不及日本嚴重，但多在非都會區，復建的工作期

⁶⁵ 在重建會民國八十八年十月二十七日發布之「九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點」第三點規定，凡災區內房屋全倒、半倒或經專業技師小組鑑定為危險房屋並不堪使用者，依內政部頒申請表提出申請，由轄區公所彙整參加分配，原則上可暫住一年。

⁶⁶ 同註 64，頁 53

程，自然要比日本長久，因此，當初規劃一年的居住原則，似嫌樂觀，立法院體察民意，於重建暫行條例先規定居住期限為三年，後再修正為四年，對於重建的時程，較符合實際。縱使規定為四年，但是政府安置的配套措施，仍無法如期完工，又所興建平價住宅的戶數仍嫌不足，對於「先安置後拆除」的承諾，面臨嚴重考驗，而且民國九十二年距明年總統大選不遠，在政黨為了討好選民的戰略考量下，是否只有四年的居住期限，可能還存有變數。

三、南投市大愛一村興建在學校旁邊，面臨馬路，當初在規劃時即不讓汽、機車駛進社區內，以維護區內民眾的安全與寧靜，汽、機車在社區外馬路停放，由於停放道路空間有限，停車秩序稍顯紊亂，社區管理委員會與守望相助隊籲請住戶配合，但效果不彰。社區內治安大致良好，僅發生過竊盜內衣褲的情形，經過社區守望相助隊的巡守及警察機關加強巡邏勤務，並無太大治安的疑慮。

針對上述，治安、交通是組合屋居民進入居住後，除居住品質外，比較重視的課題，由於興建地點的面積不大，又緊臨馬路，實無法有效容納汽、機車的停放，但是路邊停車格的規劃，則可以減少雜亂失序的現象，因此，管理委員會在充裕經費的支援下，如能對社區周遭環境妥善規劃，可以改變居民生活品質。又國人的公德心不足，垃圾亂丟，開車不守交通秩序，司空見慣，對於管委會的要求，可謂言者諄諄，聽者邈邈，少數不守規矩的人，會讓整個社區顯著凌亂、脫序，期待國人的社會教育多予加強，守法觀念與日提升，擺脫文明的恥辱。

四、台灣民主政治已施行多年，對於民眾的陳情反應意見，

機關均會列管，要求承辦單位必須妥善處理快速回覆，各級政府甚為重視，在業務檢查時，均會將之列入必檢項目，而且政府機關經常發布首長施政滿意度，其資料來源多數是電話訪查轄內民眾的看法，地方行政首長非常重視本身的施政滿意度，往往將之視為政績的表現，因此，上任後，特別要求各單位必須重視民眾的意見，讓民眾有多重的申訴管道，甚至每週開闢固定時間傾聽居民的心聲。當組合屋完工，災民陸續進入居住後，上自總統、院長都曾親自到組合屋視察，地方各級行政首長亦曾多次前往探視，災民的心聲，也充分獲得回應，因此，日常家電用品，例如電視、冰箱、冷氣等，都是在反應後，由政府機關及紅十字會等贈送或補助，組合屋另設有生活輔導中心，以提供災民心理的輔導救助等功能，也是在建議後，由政府及民間宗教團體加以設立，各種生活機能大致上軌道，對於政府的回應普遍感到滿意，但有些居住問題，例如隔音、隔熱等，則因為先天規劃上的材質因素，無法獲得災民的認同。

針對上述，九二一大地震造成災民重大損失，各種家電及日常用品多數被震毀，乃向政府及有關單位提出請求，希望在進入居住時獲得贈送，紅十字會、原興建組合屋的團體及政府機關多能充分回應其要求，贈送相關的設備，還有一些善心人士，更是主動捐輸，物品林林總總，災民僅須攜帶少數生活用品，即可安穩進住，在物慾橫流的社會裡，仍然到處充滿愛心，表現出人溺己溺的博愛情操。

對於民眾的陳情，政府機關多能迅速處理回覆，但以政府有限的人力，實無能力應付民眾無窮的需求，因此，政府機關經常處於被動的地位回應民眾要求，無法以前瞻的作為

主動為民服務，但以當時的時空背景，集集大地震為國內外所重視，政府以組合屋安置災民又是創舉，各級政府首長均甚為重視其居住情形，不斷在災區關心視察，基層承辦單位，如果能以新思維、新作風，跳脫以往辦事的模框，以更宏觀的角度去面對災民，而能主動關懷，積極任事，不待災民的請求，即設想週到，事先充分準備組合屋居住使用的必需品，則對於政府形象的提升，將大有助益。

五、組合屋居民雖然對於居住品質不滿意，對居住年限感到不滿，然而卻普遍肯定政府興建臨時住宅的作法，認為對安置災民及重建工作有實質的幫助。

針對上述，集集大地震造成災民重大損失，房屋毀損嚴重，餘震又不斷，居民被迫棲身戶外，大部分是住在政府或民間團體所提供的帳篷，也有災民睡在汽車內，雖然自嘲是露營野外，實際生活卻是苦不堪言，盥洗起居甚為不便，尤其家有幼童者，突然改變生活習慣，面對完全陌生的環境經常哭鬧不止。政府在災後適時提供組合屋，由於是首次興建，災民感覺相當新鮮，經常會結伴前往參觀，幼童更是高興，盼望趕快有個新的家，能睡在安穩的床舖上。進住後，隔音、隔熱效果差，居住品質不好，又必須面對整併拆除的問題，心情並不篤定，然而至少是個「家」，可以暫時安頓，而且房屋重建的工期長，如果是集合式住宅，面臨要重建或修繕更需要耗費時間協調，有組合屋居住，可以節省住宿經費，對重建的準備工作，也有充裕的時間處理，因此，居民對政府興建組合屋都有正面的評價，亦即組合屋政策可以達到預期的目標。

肆、小結

本論文經作者實際參與觀察南投市大愛一村組合屋社區，對於組合屋政策規劃、政策執行、政策結果關於災民感受部分，綜合歸納如下：

- 一、組合屋因界定為臨時住宅，興建材質和施工過程無法與一般住宅比擬，導致居住品質不佳，惟災民一般尚能忍受。
- 二、發放資格認定委由里長證明，不確實際，因里長為民選人員，很難拒絕選民的要求，對轄區居民又不全然認識。
- 三、大愛一村興建場地地點適中，災民申請居住踴躍，但因是德興國小預定地，必須在九十二年底規劃使用，政府必須事先清除場地，影響居住權益，普遍引起居民不滿。
- 四、政府原規劃以一年為居住原則之期限，原則雖可調整，但會造成災民心理不安，徒增困擾，而且居住期限與配套安置措施無法配合，引起災民不滿，質疑政府安置的政策。
- 五、慰問金發放，未考慮個別狀況，完全由現住戶具領，引起部分屋主不滿。
- 六、大愛一村執行分配居住時，先審核資格，再以抽籤決定，程序公平、公開，過程平和順利。
- 七、對於災民的慰問和執行整併拆除的方法，執行機關未講究實施技巧，讓災民感覺政府是在提醒他們趕快搬遷，普遍感受不佳。
- 八、政府災後推出以工代賑，從事於巡守及清潔組合屋社區工作，一旦政策結束，社區有被冷落的感覺。
- 九、市公所無法掌握居住年限的規劃，在執行整併拆除中，突接獲再延長居住一年的指示，受到已搬遷住戶的責難，不但災民不滿，基層執行人員亦感灰心。

- 十、組合屋社區曾發生竊盜案件，興建場所緊臨馬路，停車規劃較差。
- 十一、政府對於災民的要求，一般多能快速處理回覆，但處理效果則視事件的性質而定。
- 十二、組合屋居民普遍肯定政府興建臨時住宅的作法，認為對安置災民及重建工作有實質的幫助。

第二節 深度訪談發現與討論

本研究之訪談分別於九十二年十月十四日至十一月二十日進行，計訪問九二一重建會、內政部營建署、台中縣政府、南投縣政府、南投市公所、埔里鎮公所、中寮鄉公所、大里市公所、東勢鎮公所、新社鄉公所及南投縣、台中縣各四處組合屋單位代表，均由作者事先約定時間至受訪者辦公室或住家面訪，訪談後由作者作成訪談紀錄，(詳細訪談紀錄如附錄二)茲為維護當事人及服務之機關、單位隱私，避免造成不必要的困擾，本研究以英文字母代表各受訪人。

本研究採用半結構性訪問，由作者在訪問開始先對受訪者作訪問目的的說明後，即提出問題由受訪者就其經驗、認知、感受，提出個人的看法，因部分受訪者的職務關係沒有接觸該項業務或對問題無法回答，故並未對每一個問題均有回應，因此回答的人數並不一致。為了便於此較分析，本論文以政策規劃、政策執行、政策結果關於災民感受三個面向分述如下：

壹、政策規劃

在政策規劃部分，以問題的認定、方案的選擇、政策合法化

及法令為範圍。

一、問題的認定：包含組合屋政策之形成、場地之選定、數量之估算、居住年限之估計及規劃情形等

確定政策問題是政策規劃中最重要的一環，能夠確定問題，才能提出正確的政策方案，但是在問題的認定上，要具有宏觀的視野，不應該將問題視為一種獨立的個體，必須將之視為整個問題系絡的一部分，例如某一地區常出現交通堵塞情形，政策規劃者要研擬解決交通的方案，則必須深入瞭解其阻塞的原因，是由於道路突然縮減車道所造成的；或是交通號誌秒差設定有問題；還是工廠、學校上下班（學）車多造成的影響，當瞭解正確的原因後，才能針對上述交通阻塞問題提出解決方案。而且政策問題常具有動態性，一個特定問題解決以後，很可能產生另一個新的問題，例如廣設大學院校，固然可以解決學生入學的困難，但是否又會產生學生素質低落的問題。誠如 David Weimer 和 Aidan Vining 兩位學者所說：政策分析或政策規劃包含兩個主要活動：問題分析（Problem analysis）與方案分析（Solution analysis）。⁶⁷ 組合屋政策的規劃亦然，必須瞭解問題的核心與政策的動態性。興建組合屋，是因為九二一地震造成民眾房屋全倒半倒甚多，為了災民的居住問題所提出的解決方案，由於災民甚多，又集中在某些地區，加上氣候漸涼，為了趕快安置，避免災民受寒、受苦，因此在規劃階段，無法對政策詳細評估，僅是在重建會議上提出討論後即定案，而且為了儘速達到安置，僅

⁶⁷ David L., Weimer, and R., Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice - Hall, Inc., 1992, 轉引自朱志宏、丘昌泰,《政策規劃》,臺北縣:空中大學,民 84,頁 99。

針對興建臨時住宅有共識，對於後續的再安置措施，並沒有討論，使政策規劃侷限在處理部分居住的問題，缺乏全方位解決的能力。誠如受訪者所言：

「大地震發生後，先是混亂，再來是搶救，接著必須作安置的工作。集集大地震就是在此情況下興建組合屋，進行安置工作，當然參考國外的作法也有，因為日本在 1995 年阪神地震，而美國在 1993 年加州北嶺地震均有興建組合屋，台灣也可以仿倣國外的作法。組合屋興建是由營建署提出構想，在八十八年地震後的重建會議中討論，參加的人員是政務委員、各部會局署、省市政府首長，通過後才興建組合屋。」A-1

「集集大地震房屋全倒半倒很多，為了安置災民，所以興建組合屋應該基於事實需要。是由內政部代表提出組合屋興建的方案，在重建會議時討論，由劉執行長裁示，再經公文程序，才決定興建。」A-2、A-3

「1995 年日本阪神地震，有興建組合屋，一方面是學習日本的作法，一方面是為了安置災民，是內政部營建署提出興建方案，經會議討論通過實施，所以就建組合屋，當初是以趕快安置為目標，對於後續的配套措施並不在討論的範圍。」A-4

在興建過程中，對於場地的選擇，多利用台糖等公有地或善心人士捐助的土地，由地方政府決定，除少數營建署負責興建的場址，有經過評估外，多數興建的單位，評估工作簡略，因事前未作評估規劃，造成環境衛生、水土保持及政府開發計劃受到延宕等問題。誠如受訪者所言：

「由地方政府選擇場地，報到重建會，然後由負責興建單位自行勘查，

營建署有去評估場地，至於民間興建的不清楚。」A-1

「由縣市政府或鄉鎮市公所就其轄區內找尋適當場地，一般是先找公有地，像台糖或機關用地，有些地方沒有公有地，比較熱心的人士會主動捐出或由地方政府協調善心人士捐出場地，有無事先評估不清楚。」A-2、A-3

「由地方政府選擇場地，評估規劃在營建署負責部分，是由市鄉規劃隊作過勘查評估，而且作成紀錄，至於民間興建部分可能比較粗略。」A-4

興建的數量，採取受理跟興建同時進行的方式，並沒有針對組合屋需求作深入調查，地方政府估算後也沒有複核的機制，在缺乏有效的作業程序下，無法確實掌握災民選擇居住組合屋的人數，造成供過於求。在第一階段針對全倒半倒戶安置的戶數，尚不足四千戶，約佔總興建戶數五千八百多戶的三分之二，重建會在民國八十八年十二月一日才又針對剩餘組合屋發布「剩餘臨時住宅配住實施要點」，由於再分配居住的住戶多屬弱勢戶，導致事後拆除的困難度增加。誠如受訪者所言：

「當時很亂，為了趕快安置，一方面受理，一方面興建，數量很難掌握，估算工作由地方政府負責。」A-1

「災民需要多少組合屋，會向公所登記，有關估算工作就由地方政府統計數量交有關單位按數量興建。」A-2、A-3

「當時很亂，數量很難估算，營建署有派員到各受災鄉鎮市去瞭解他們需要多少組合屋，然後就通知有關單位興建，幾乎受理跟興建同

時進行，並沒有針對組合屋需求作深入調查，地方政府估算後也沒有複核的機制。」A-4

居住期限依重建會民國八十八年十月發布之「九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點」規定，是以暫住一年為原則，但重建工作未如預期順利，後續安置的措施尚未完成，民國八十九年制定「九二一震災重建暫行條例」時經政黨協商，訂定居住期限為三年，民國九十二年再修正為四年，由於居住期限一再延長，導致許多學校用地開發受阻，政府每年要額外負擔組合屋用地私人土地租金七、八千萬元。⁶⁸誠如受訪者所言：

「是以一年為暫住原則。因一年只是原則性規定，如果重建工作不順利，有必要就可延長，但因重建工作千頭萬緒，無法在一年完成，政府有體認這種狀況，而且災民也向立法委員反應，所以九二一暫行條例在八十九年二月公佈施行時，就規定為三年，九十二年修正時再增加為四年，而且經過立法院決議還可以延長。」A-2

「重建會訂定的要點原規定是一年為暫住原則，當初想法可能是重建工作會順利完成，而且那只是原則性規定而已，隨時可以再調整。」A-3、A-4

政府在規劃階段，對於問題的認定，缺乏整體性的政策規劃，首先無法掌握興建的數量，造成供過於求；將剩餘組合屋再分配，導致問題的複雜化；對於居住年限未能有效估算，不但相關開發計劃受到延宕，又增加政府租金負擔；而且重建安置配套措施所興建的各類住宅，無法配

⁶⁸ 根據重建會住宅及社區處陳科長告知。

合居住的年限完成，使政策規劃有瑕疵。組合屋政策規劃是在緊急匆促之下作成的，事前無法作好評估工作，對於規劃階段所出現的缺失，可以理解。惟經過三、四年的時間，對於後續安置的配套措施，仍然無法與居住年限銜接，則政府之間對於政策問題的整體規劃能力，還有待加強。政府機關之間處理跨部會的政策時，不能抱持本位主義，必須建立良好的溝通協調機制，共同面對問題，提出解決方案，相關的行政首長及承辦單位要體認解決問題必須群策群力，才能達成圓滿的結果。重建會遲至民國九十年八月才委請學術團體從事「各國重建之研究」，提出「一、法規及體制面加以完備化。二、建立災變生活重建機制。三、災變生活重建各項補助辦法及做法之規範性辦法，需訂有基本原則，以因應未來各項災害之執行規範。」等建議。政府機關面對如此重大的災難，實應把握時效，要有更積極的作為，讓國內的政策規劃，能參考國外的成功經驗，釐訂周延的方案，有效達成政策目標。誠如受訪者所言：

「決定要興建組合屋的時間很短，為了趕快興建以便能夠安置災民，當初對於組合屋政策，沒有時間作詳細的評估。」A-2

「地震後災情慘重，上級長官非常重視，指示要趕快救災及安置，營建署因應實際需要並參考國外的作法提出興建組合屋的方案，為了要趕時間，提出後就是在重建會議上討論，並沒有在實施之前作過很詳細的規劃。」A-4

二、方案的選擇：包含政府規劃的方案及興建組合屋的經驗等

方案的選擇是政策規劃另一個重要的活動，而方案的

來源許多來自重要政治人物的談話或施政報告中的構想，也有些是行政或立法機關根據政治、社會、經濟等環境變遷情況的自發性作為，在設計的過程中，對於發生的問題，可以參考以往類似的方案加以修正，如無既有方案可資模仿，則必須發揮創意與想像力，創造各種方案，然後再就各種方案中設定篩選的準則。有關篩選的準則分為兩大類別，一類是「評價性的準則」(Evaluative criteria)，另一類是「實際性的準則」(Practical criteria)，前者側重於政策方案可能產生的後果 (Consequences)，諸如效率、效益、公平、正義等均屬於評價性的準則。而實際性準則，其重點在於方案經採納後，付諸實行時，其是否可行，易言之，實際性準則的重點不在於方案可能產生的後果，而在於執行過程，諸如降低政策執行時的政治風險和成本、降低其他執行的風險，增加執行前的機會等。⁶⁹ 組合屋政策雖在日本、美國均曾有過相關的方案，而在國內尚屬首創，並無經驗，以九二一震災的嚴重性，不論在國內外，均受到高度重視，李前總統、蕭前院長等在重建會議上，亦多次宣示將對救災、安置、重建工作積極進行，各種安置的政策陸續推出。組合屋政策是依據緊急命令的規定辦理，排除土地法、環境影響評估法、國有財產法等相關法令的規定，其符合「實際性的準則」無庸置疑，至於「評價性的準則」，以當時的時空背景而言，亦不惶多讓。政府首次興建組合屋，並無相關經驗，對於震災的安置重建，遲至民國八十九年底始由行政院經建會派員赴日本考察，於民國九十年四月提出「震災重建與推動」出國考察報告，雖有多項有關救災重建的建議，其中並無針對組合屋的相關措施提出建言，因無學習國外成功案例，致使規劃方案出現缺失。

⁶⁹ 朱志宏、丘昌泰，《政策規劃》，臺北縣：空中大學，民 84，頁 109-111。

在安置的方案中，政府除興建組合屋外，尚有請領租金及以七折價購買國民住宅三種政策，供災民選擇其一，請領租金的對象，是以災前實際居住之自有房屋經評估為全倒或半倒之受災戶，戶內人口，每人每月三千元，一次發給一年，供災民另覓房子在外租住，由於實用簡便，災民普遍認同，依重建會民國八十八年十二月十三日統計資料，申請租金高達二十六萬三、六一四人，已核准二十三萬七、三九〇人，核發金額達八十五億餘元，申請購買國民住宅，僅有一、三〇一戶，蓋因國民住宅在中部地區，絕大多數位於台中市且又是大廈公寓，對於偏遠鄉鎮的民眾因居住習慣的不同或者生活工作上的問題，並不熱衷購買。至於申請住組合屋，在民國八十八年十二月一日前，尚不足四千戶，十二月份將剩餘組合屋再開放使用，其申請對象主要是低收入戶、身心障礙者家庭、原住民家庭及居住房屋被判全倒、半倒且未符合請領租金發放規定者。（例如承租戶或屋主未實際居住於受災房屋者）全部安置之住戶共有五千二百多戶，⁷⁰而興建組合屋總數為五、八五四戶，尚有五百多戶的空餘屋。政府推出三選一政策，是配合災民的實際需要而制訂，立意良好，對於達成災民的安置目標，有一定的效果。而且國民住宅的銷購，對於政府出清「餘屋」也有一定的幫助，例如台中市文心國宅，推出三年，承購住戶尚不足四成，地震後，住屋部分幾已銷售一空。誠如受訪者所言：

「以前臺灣沒有發生過像九二一這麼大的災害，所以在防救的措施上，沒有興建組合屋的計劃。」A-1、A-2、A-3、A-4

⁷⁰ 根據重建會生活重建處民國 92 年 6 月統計資料。

「九二一大地震後，政府推出申請住組合屋、請領租金及優惠購買國宅三選一政策，主要是供災民有多樣的選擇，其根據當然是政府的社會救助政策，讓災民能迅速站起來。在內部會議上有經過討論，但沒辦法作詳細評估，一般災民都有正面評價。」A-1

「政府推出申請住組合屋、請領租金及優惠購買國宅三選一政策，是讓災民考量不同的需要，選擇各人所需要的部分。因上級要求，而且時間很緊迫，只在內部作業和會議上有經過意見磋商，沒有作詳細評估，一般災民反應相當好。」A-2

「政府推出申請住組合屋、請領租金及優惠購買國宅三選一政策，因有多重選擇，一般反應不錯，其中申請租金的最多，有二十幾萬人，申請住組合屋共有五千多戶，申請購買國宅有一千多戶。」A-3

三、政策合法化：包含合法化過程、興建的機關及規格設計等

所謂政策合法化，包含二種合法的形式，一是合法性（Legitimacy），一是合法行動（Legitimation），前者使基本政治過程得到授權或取得合法化的地位，這包括批准為解決某種公共問題而提出特定提案的政治過程，得到授權或取得合法化的地位在內。後者則是，使政策得到授權或取得合法化地位的過程。⁷¹因此，政策合法化過程，是由立法機關依程序完成並拘束行政機關及政策利害關係人。政策規劃原本亦是立法機關的工作，但是由於人力及專業不足等原因，現多由行政機關規劃，送交立法機關完成法定程序。

⁷¹ 同註 14，頁 154。

興建組合屋是依據「緊急命令」第四點「政府為安置受災戶，興建臨時住宅得簡化行政程式，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」之規定辦理，所謂緊急命令依憲法增修條文第二條第三項規定「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置」，李前總統於民國八十八年九月二十五日發布「緊急命令」，行政院為執行緊急命令，特別訂定「緊急命令執行要點」作為政府推動救災、安置、重建的行事準則，並於同年十月二十一日送立法院，嗣經立法院准予備查，惟不審查之程序引起陳其邁等七十八位立法委員質疑該執行要點是否合乎憲法，以及立法院有無審查之職權發生適用上的疑義，聲請大法官解釋，大法官會議作成釋字第五四三號解釋，其解釋意旨為：總統依憲法增修條文第二條第三項所發布之緊急命令，係總統為應付緊急危難或重大變故，直接依憲法授權所發布，具有暫時替代或變更法律效力之命令，其內容應力求周延，以不得再授權為補充規定即可逕予執行為原則。若因事起倉促，一時之間不能就相關細節性、技術性事項鉅細靡遺悉加規範，而有待執行機關以命令補充，方能有效達成緊急命令之目的，則應於緊急命令中明文規定其意旨，於立法院完成追認程序後，再行發布。此種補充規定應依行政命令之審查程序送交立法院審查，以符憲政秩序。又補充規定應隨緊急命令有效期限屆滿而失其效力。「緊急命令」發布後，依上開憲法增修條文後段規定，應於發布十日內提交立法院追認，經立法院表決通過，即有法律效力，亦即具備政策合法化的過程，雖然釋字第五四三號解釋，認為細節性、技術性事項應於緊急命令中明文規定其意旨，於立法院完成追認程序

後，再行發布，其程序縱有不足，惟對於組合屋之興建並無窒礙，且「緊急命令」施行期間至民國八十九年三月二十四日止，當時組合屋已完成使用，因此，後續制定之「九二一震災重建暫行條例」，僅規定居住之期限，並未再規定興建之相關程序。由於緊急命令是特殊時期的應變措施，而且排除相關法令之適用，必然會發生某些後遺症，在兩害相權取其輕的考量下，應有正面的評價。誠如受訪者所言：

「組合屋興建是依據緊急命令辦理，緊急命令是經過行政院會決議報請總統發布，然後送立法院追認通過。排除相關法律規定對事後有影響，像排水問題沒有解決，不但影響社區本身，連臨近的農地都會受害。」A-2

「組合屋政策是依據緊急命令，然後在重建會議中討論通過實施。排除一些規定有一定的影響，但是緊急命令規定的沒辦法。」A-3 A-4

「緊急命令」具有暫時替代或變更法律效力之結果，在興建過程中涉及經費、興建機關、場地、規格等問題，在經費方面，緊急命令第一點規定，中央政府應縮減暫可緩支之經費，對各級政府之預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在八百億元限額內發行公債或借款，由行政院統籌支用，上述規定對於政府興建組合屋取得經費支出的合法地位。然而，政府救災、重建花費不貲，而且統一發包興建，在召募廠商的作業上有時效上的問題，加上民間宗教慈善團體，具有高度的熱忱協助興建，此舉有助於政府的財政負擔和加快興建的腳步，爰對於興建機關放寬由公、私部門分別興建，經費各自籌措，政府興建之經費，亦由紅十字會補助，誠如受訪者所言：

「因為組合屋需求量多，統一由政府發包，可能有時效上的問題，而且民間宗教慈善團體有熱忱參與興建，所以政府並沒有統一發包興建。」 A-1

「地震後，除日本運送回來約一千間組合屋外，需要的數量還很多，當初居住在帳篷裡的還有很多災民，政府一下蓋那麼多組合屋有困難，所以同意民間宗教慈善團體一起興建。」 A-2

「營建署原規劃興建 2370 間，後來為了減低政府財政負擔，而且民間宗教慈善團體有熱忱參與興建，所以政府並沒有統一發包興建，而且政府興建的經費亦由紅十字會補助。」 A-4

在地方政府或善心人士提供場地後即各自動工興建，規格大小，重建會議曾討論以十二坪定案，民間團體比照辦理，由於房間設計並不一致，營建署興建以二房隔間，而民間部分大多是三房，加上興建場地除營建署外，多數未經過評估程序，致衍生水土保持、環境衛生等問題，造成民眾在選擇上的困擾，地方政府最後以抽籤方式解決。如在籌備興建時，由政府出面協商，達成一致的規格設計、材質使用與興建的方法，不但能有較好的居住環境，對於日後材質的再利用，也能符合環保政策。誠如受訪者所言：

「營建署興建有固定的規格大小，其他單位興建的則無，但是大致上規格大小沒有相差很多。」 A-1

「日本式的八坪，大部分都是十二坪，民間蓋的少數有到十六坪。」
A-3

「營建署興建部分，原規劃 8.8 坪，重建會在 88.10.05 公文規定統一

為十二坪，規格也有固定，像是以二房設計，興建前先作地基穩固。但民間興建的則無一致的標準，也沒有作地基穩固。」A-4

四、法令

制定（訂）法律與相關的行政命令，目的在使政策的推動更順利，有效達到預期的目標，茲將組合屋有關之法律或行政命令分述如下：

（一）緊急命令

在「緊急命令」第四點規定「政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區重建，得簡化行政程式，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」，上述規定，排除相關法律之適用，固然會造成土地開發、環保衛生等問題，但因是非常時期的權宜辦法，在兩害相權取其輕的考量下，對政府的措施應予肯定。

（二）九二一震災重建暫行條例

在該條例第二十三條規定「各級政府及公益社團於緊急命令期間提供災區居民之臨時住宅，其居住期間以三年為限。但必要時，經縣（市）政府同意後得延長之，延長期間以一年為限。在前項期間內，未經臨時住宅之住宅大會之決議同意，不得強制施行拆除或遷移。」，民國九十二年二月七日修正公佈，其居住期間以四年為限，必要時，得經立法院決議延長

之。依上述規定，組合屋居住期限，不但延長為四年，且將必要時的延長權限，由縣（市）政府轉移到立法院，此舉，固然可以強調立法機關的絕對優勢，增加立法委員在組合屋居民心目中的地位，但是災區立法委員在國會上畢竟僅佔少數，且在公共事務的關連性上不若縣（市）政府來得密切，由少數立法委員主導法案，雖然可獲國會同僚支持而通過，但可能有礙地方事務的發展，縣市首長為民選產生，雖然也要顧及選票的壓力，但在地方的發展上如有其必要性，自會衡酌情況，作妥善的處理，立法院似無越俎代庖的需要。另居住期限延長為四年乙事，應不過長，日本阪神地震房屋損毀情況雖比九二一地震稍嚴重，但其居住期限為五年，因此，在重建配套安置措施尚未完成，且距離明（九十三）年總統副總統選舉日期已近，為了選票壓力，立法院是否會決議延長其居住時間，值得觀察。

（三）九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點

該要點是重建會在民國八十八年十月發佈施行，其分配的對象為災區房屋全倒、半倒或經專業技師小組鑑定為危險房屋並不堪使用之受災戶，因必須檢附證明且以抽籤方式決定分配地點，立意良好，一般反應是公平、合理。惟該要點第三點有原則上可暫住一年之規定，卻為多數災民詬病，蓋因地震後，餘震不斷，重建工作無法進行，加上營造廠商人力不足，無法應付重建工程，而且災區百業蕭條，經濟不景氣，居住一年之規定雖是原則，但卻造成災民忐忑不安，於是紛紛向災區各級民意代表反應，終在重建

暫行條例制定時，透過政黨協商，才規定居住期限為三年。現該要點因重建會另訂分配及管理辦法而廢止使用。

（四）剩餘臨時住宅配住實施要點

該要點制訂目的是為有效運用安置九二一受災戶之剩餘臨時住宅及適時發揮社會救助功能，其分配的順序依第二點規定為：1、低收入戶、有身心障礙者之家庭、原住民家庭、其原住房屋被判定全倒半倒未符合租金發放規定者。2、經縣市社政主管機關調查評估屬緊急個案或確有居住需要者。3、前二款以外之家庭，其原住房屋因九二一地震被認定為全倒半倒且未符合請領租金發放規定者。第五點規定，對於上述3之進入居住之住戶，酌收費用。由於配住要點，主要是針對經濟弱勢戶，立意雖好，但卻埋下組合屋拆除的最大困擾，蓋因其原本就經濟狀況較差，又逢地震的摧損，可謂孑然一身，生活就業又不易，現有組合屋可棲身，一旦搬離，居住費用是一大負擔，政府為弱勢戶興建之平價住宅，數量少，又多數未完工，災民認為有理由拒絕搬遷。在政府機關的立場，則認為經濟弱勢戶非僅災區才有，其他地區也有類似的情況，政府的財政無法特別為災區的弱勢戶量身訂作，必須回歸一般社會救助的政策，才無礙社會的公平正義，在實行社會政策與災區弱勢戶的安置，如何取得平衡點，有賴相關機關審慎研酌。在配住的資格上雖有規定，但同類型的受災戶多，為達居住目的，不斷透過關係要求進住，地方政府迫於人情壓力，在執行分配上，無法作到公平，也造成基層承辦單位的

困擾。另對於住戶收取費用乙事，雖稱是基於公平原則，但以災後的狀況分析，居民因受災嚴重才配住，在政府投入大量金錢重建時，為區區的租金向災民收取，只是突顯政策的不切實際，果然在收取一個月後，即不了了之，政府在釐訂政策時，必須考慮社會的各種面向，妥善規劃可行的方案，避免有損政府的形象。該要點於九十年十二月停止適用。

（五）九二一震災臨時住宅分配及管理辦法

該辦法係因應「九二一震災重建暫行條例」於民國九十二年二月七日增訂條文後，必須配合訂定之有關分配、管理、清查、異動等辦法，仍由鄉鎮市公所負責執行，其中第四點規定，臨時住宅得經縣（市）政府申請，經重建會同意，轉為各種災變之緊急救難中心或弱勢族群之安置屋，提供緩衝拆除的權宜措施。

（六）其他相關法令

重建會另於九十二年四月訂定「重建區弱勢受災戶安置計畫」，是針對組合屋內住戶，提供待售國民住宅、新社區、都市更新餘屋安置，依經濟能力條件，訂定不同租金等級，政府列冊低收入戶為市場租金之三折，中低收入戶及類似情境為市場之租金五折出租，一般為七折出租，安置的處所是待售之國民住宅及新社區開發之平價住宅。內政部於九十二年七月二十五日發布「九二一震災出租先租後售及救濟性住宅安置受災戶辦法」，該辦法規定可將政府興建之住

宅，作為出租及救濟性住宅使用，其中救濟性住宅，係指政府無償借予符合一定資格列冊低收入戶之住宅，由於條件嚴格，至九十二年十一月僅台中縣八戶，南投縣一戶審核通過。⁷² 上述法令對於組合屋之住戶，提供多元的安置辦法，如有足夠配套措施，對組合屋居民而言，是有多重的選擇。但政府在災區興建的各類住宅，至九十二年年底完工者，一般性住宅（即透天厝）共有二九二戶，平價住宅（作為出租或救濟性使用）共有二〇二戶，至九十三年底全部完工後，一般性住宅總共有九七一戶，平價住宅為五二五戶，另待售之國民住宅，多數集中在台中市，雖有一千多戶，⁷³ 但因居住習慣不同及工作不便，災民反應並不熱烈，由上述的住宅數量，似乎不能滿足民眾的需要，尤其現仍住在組合屋的住戶，多數為經濟弱勢戶，更與他們的期待有一段落差。誠如受訪者所言：

「與組合屋有關之法律或行政命令有緊急命令、九二一震災重建暫行條例、九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點、剩餘臨時住宅配住實施要點、九二一震災臨時住宅分配及管理辦法、重建區弱勢受災戶安置計畫、九二一震災出租先租後售及救濟性住宅安置受災戶辦法等。緊急命令第四點規定是興建臨時住宅的法源依據，並排除土地法及國有財產法等有關規定之限制。九二一震災重建暫行條例第二十三條是規定居住期間，原規定三年，九十二年再修正為四年，必要時，得經立法院決議延長之。九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點，該要點是重建會在民國八十八年十月發佈施行，規定分配的對象、檢附

⁷² 根據重建會鄉村重建科李先生告知。

⁷³ 資料來源：重建會 92.11.18 資料及重建會編印《九二一震災重建區組合屋住戶安置措施簡介》。

之證明，並以抽籤方式決定，該要點第三點有原則上可暫住一年之規定。剩餘臨時住宅配住實施要點，該要點目的是為有效運用剩餘臨時住宅及適時發揮社會救助功能，規定分配的順序及一般受災戶居住酌收費用。九二一震災臨時住宅分配及管理辦法，該辦法係因應九二一震災重建條例於民國九十二年二月七日增訂條文後，必須配合訂定之有關分配、管理、清查、異動等辦法，其中第四點規定，臨時住宅得經縣(市)政府申請，經重建會同意，轉為各種災變之緊急救難中心或弱勢族群之安置屋。重建會另於九十二年四月訂定重建區弱勢受災戶安置計畫，是針對組合屋內住戶，提供待售國民住宅、新社區、都市更新餘屋安置，依經濟能力條件，訂定不同租金等級。內政部於九十二年七月二十五日發布九二一震災出租先租後售及救濟性住宅安置受災戶辦法，該辦法規定可將政府興建之住宅，作為出租及救濟性住宅使用，其中救濟性住宅，係指政府無償借予符合一定資格列冊低收入戶之住宅。」A-2

貳、政策執行

在政策執行部分，以執行態度、執行方法、標的團體及機關間的溝通協調為範圍。

一、執行態度：包含機關的任務及處理的態度等

影響執行態度的因素很多，包括個人的涵養、責任心、團隊士氣、主管的領導風格、法令是否健全以及如學者 Maslow 所倡導激勵理論中生理及心理上的滿足等。個人以為團隊士氣、主管的作風及法令是重要的關鍵，因為士氣可以展現組織的活力，在高昂士氣中，團員有「輸人不輸陣」的奮鬥精神，每個人會依循預期的目標勇敢直前；而

主管作風是否開明，有無以身作則，或者說一套作一套，碰到事情時是否會秉公處理，還是畏首畏尾，面對外界不當關說時，能否堅持原則，負責擔待，直接影響其屬員的執行態度；另法令的規定，是否明確合理，窒礙難行，處理問題的規範，有無周全，都可以影響到執行的結果。在組合屋政策中，縣市政府及鄉鎮市公所主要負責分配、安置、管理、輔導、整併拆除、救助等業務，上述的業務都是依據中央所制定法令去執行，地方政府自主的空間不大，因此，士氣的培養、首長的作為及法令的規範，必須加以探討。法令講求公平、周延，以居住期限為例，法令一再修正延長，雖可美其言為配合事實需要，然而在制定時缺乏周詳的考慮卻是不爭的事實，執行機關面對不確定的法令，如何貫徹執行，而且在九十一年執行整併拆除工作時，政策突然轉變，再度延長一年居住期限，基層單位受到詰難，如何自處？也難怪事後執行時要「謀定而後動」，再三確認後，才會進行。又在八十八年十二月處理剩餘組合屋再分配過程中，因為法令規定能配住的資格有多種，基層受理單位，殫精竭慮去蒐集資料，規劃分配，但地方行政首長，受到人情壓力，無法堅持原則，導致有「人情戶」的存在，對分配的作業，無法作到公平，也增加基層處理的困擾。面對少數組合屋居民的不當要求，陳情抗爭，讓承辦人員壓力沉重，而且又是在無權無錢的環境下，執行一個不討好的政策，團隊士氣正需要鼓勵之際，如果又碰到首長無擔當，缺乏原則，加上執行法令經常變動的因素，執行態度的確有待加強。但是在研究過程當中，也發現有些鄉鎮市，雖然法令執行的背景一樣，但是首長堅持原則，一切秉公處理，對於組合屋居民的要求會妥適解決，甚至站在第一線當面溝通，排除承辦單位的困擾，讓基層人員士氣受到鼓舞，執行態度自然積極、主動。誠如

受訪者所言：

「負責清查、管理、救助、整併、拆除等工作。依相關的規定和上級命令辦理。」 B-1、B-2、B-3、B-4、B-5、B-6

「負責安置、輔導、安全及衛生的維護。依照法令、上級的函示規定辦理。」 B-7、B-8

「會依相關規定辦理。像分配居住的問題，民意代表和長官都會關心，儘量秉公處理，但還是會有一些困擾。」 B-1、B-2、B-3、B-4、B-5、B-7

「執行組合屋政策，基層機關無錢無權，很多事無法決定，過程中會有民意代表會關心，儘量秉公處理或轉報重建會。」 B-6、B-8

二、執行方法：包含配住的資格認定、如何處理災民的要求及整併拆除的條件配合等

執行方法有許多種，比較重要有強制性、妥協性、機率性的方法，在強制性方法中，它是以法令作後盾，由政府機關動用公權力，以達到政策目的，例如拆除違章建築物，政府動用機械拆除，並由警力作強制趨離動作。而妥協性的方法，大多由政府與利害關係人間透過協調的手段，商定特定的事件，以達到政策執行的目的，例如為了道路交通的順暢，對於違章擺設的攤販，經勸導而主動撤離。另機率性的方法，就是所謂抽籤，例如政府在國民住宅出售時，由於登記民眾踴躍，乃以抽籤的方法分配。要如何選擇執行的方法，必須根據事實狀況、客觀環境來決定，組合屋在興建完成要分配居住時，如果當地民眾登記

居住的人數超過組合屋數量，政府為公平起見，多以抽籤方式，決定配住的民眾，一般的作業，都是透明、公開，而且檢附的證明文件明確，民眾對於抽籤結果，也都能接受，可見方法公平，對於政策執行必然較為順利，也會減少後遺症的發生。如果在執行階段，沒有公平的處理，面對民意代表或其他長官的關說，即改變原則，不但民眾不滿意，衍生無謂的糾紛，也會造成基層單位許多困擾。誠如受訪者所言：

「組合屋分配居住的資格認定先登記，經過市公所篩選資格再進入，如果人數比組合屋多，則用抽籤決定，執行上沒有困擾。」B-1、B-2、B-4、B-7

「第一階段的分配居住，由公所建設課、村長、鄉民代表共同分配，多少會有一些人情壓力，第二階段剩餘組合屋再分配，就由公所自行負責，但還是會有一些人情壓力。」B-3

「資格認定沒有問題，問題是執行上會有民意代表及長官的壓力，所以會有一些困擾。」B-5、B-6、B-8

第二次針對剩餘組合屋再分配時，雖然訂有配住順序，但是配住的方法並未特別規定，大部分公所承辦人員仍會參照往例以抽籤方式達到公平配住，但仍有部分住戶透過民意代表，行政首長的關係，優先配住，產生不公平的現象，而配住的對象，多數為經濟弱勢戶，由於經濟條件較差，在外租住的費用是一大負擔，乃抱著能住一天是一天的心態，期待政府推出低廉的住宅，供其租住，是目前組合屋整併拆除中最難處理的對象，雖然以當時的時空環境，開放組合屋再利用，可以避免浪費，也能夠多容納

災民，發揮社會救助功能，但是組合屋是屬於臨時性住宅，居住一段時間後，即面臨有地板脫漏、地基塌陷、化糞池超過容量及屋頂漏水等問題，政府又不能撒手不管，仍須編列預算維修，加上弱勢戶大多無自有住宅，完全仰賴政府的救助，政府對於社會資源的再分配，必須針對所有的弱勢戶，無法僅照顧災區的災民，因此，各種住宅的興建數量，與災民所期待的有相當大的落差，造成拒絕搬遷而陳情抗爭的事件發生，基層執行單位也有相當大的困擾，紛紛質疑當初再開放的正確性，可見政策規劃要有遠見，非僅解決特定時間的問題，要認清其動態性，而且要考慮可能的後遺症，避免在執行階段產生困擾。誠如受訪者所言：

「優先開放給單親戶、獨居老人、原住民及身心障礙的人、中低收入戶居住，資格認定上沒有困難，但居住者大部分是弱勢戶，現在要拆除就會發生困擾，因為他們會抗爭，認為政府沒有照顧他們，配住時會有一些人情壓力，要求特別優先或寬容。」B-1、B-2、B-4、B-5、B-6

「剩餘組合屋再開放使用由公所分配，因為供過於求，所以鄉長也有一些人情壓力，91年1月曾經清查有60戶不符合居住資格，原來要清除，但後來重建會重新規定，在90年10月16日進住者，視同具有原始居住的資格，所以也就不了了之。」B-3

「資格認定無困難，最好能將承租戶及受災戶分開，配住時會有民意代表壓力，目前政府執行整併拆除工作，最困難的就是處理這階段進來的住戶，因多是單親戶、獨居老人、原住民及身心障礙的人。」B-7、B-8

組合屋從進入居住後，即發生隔音、隔熱、環境衛生等問題，由於地方機關未編列預算，如果災民反映涉及經費的問題，都是由執行機關轉報重建會或營建署撥款處理，居住期限屆滿後，又面臨整併拆除的問題，在分配安置階段，可以用抽籤的方法來決定配住的民眾，事情較為單純，但整併拆除工作複雜許多，加上有前述弱勢戶的問題，更增加其困難度，在現行法令上，並無強制的規定，目前的作法，都是利用妥協性的柔性勸導，將組合屋集中安置，空屋則立即拆除，以逐漸減少組合屋的數量。誠如受訪者所言：

「對於分配安置的，法令上規定屬公所權責的才會處理，碰到像修繕需要經費的，地方政府沒有預算，也就沒辦法處理，大部分都轉報縣政府、重建會處理。」 B-1、B-2、B-3、B-4、B-5、B-6、B-7

「對於協調性或比較簡單的事，能夠處理就由縣府處理，不能處理就轉報重建會或營建署處理。」 B-8

對於組合屋的處理，政府各單位要通力合作，深入瞭解現住組合屋居民的狀況，如經調查已完成重建，房子已可居住者，政府可列舉事實，提出證明，促請搬遷，對於拒絕者，可以動用強制性方法拆除組合屋，而對於中低收入戶縱使居住期限已屆，但政府在配套措施未完善前，似不宜動用公權力強制趨離，否則，不但住戶會激烈抗爭，增加社會成本，其弱勢的角色也會博得社會大眾的同情，而有損政府的形象，可在平價住宅未完工時，利用現行之「九二一震災臨時住宅分配及管理辦法」之規定，將某些處的組合屋轉變為暫時的弱勢族群安置屋，集中管理，讓組合屋的後續處理有一圓滿結果。誠如受訪者所言：

「法令規定要明確，像居住年限、資格認定、拆除條件等，都要規定清楚，另外配套措施也要與法令規定的居住期限銜接。」B-1、B-6

「政府承諾的政策，要去兌現，像先安置後拆除，必須配套措施完整，現在因為政府興建的住宅，數量少，還有很多未完工，災民會以這種理由拒絕搬遷。」B-3

三、標的團體：包含居住的問題、訴求的反映處理及居住年限延長等

標的團體是指政策的服務對象，在組合屋政策的標的團體是指居住組合屋的災民，在第四代政策評估中，特別重視政策利害關係人的內心感受，因政策是否成功，標的團體的認知最深刻，絕不能被忽略。組合屋災民分配居住後，面臨隔音、隔熱、環境衛生等問題，雖然可以直接向政府機關反映，但多數是材質的問題，所以獲得的效果有限。整併拆除是組合屋政策現階段的重點工作，然而如前面所述，現在居住的對象，大多屬經濟弱勢戶，執行並不順利。另組合屋的管理，亦是基層機關相當困擾的事，由於組合屋再重新整併，居民多屬低收入戶，政府或紅十字會的補助經費又已停發，社區內的清潔或公用水電面臨無人管理的狀況，一但組合屋繼續保留，重建會又在明（93）年裁撤，政府其他機關如沒有庚續編列預算維修，社區可能變成難民營，值得政府機關重視。誠如受訪者所言：

「像隔音、隔熱、化糞池、設備等，有些可以馬上解決，像設備如冷氣、冰箱，國防部、紅十字會他們就會贈送，但有些就沒辦法處理，例如像隔音，基本上，政府能解決的，都會幫助災民解決，大部分由重建會及營建署處理。」B-1、B-2、B-6、B-7

「剛開始時，像化糞池、水溝清潔、隔音、隔熱等問題，但因有以工代賑，清潔工作沒有什麼問題，隔熱部分有用通風扇、隔熱漆加以改善，但隔音部分一直無法解決，而現在沒有以工代賑，清潔工作也有些問題。目前最大的困擾是執行整併拆除工作。」B-3、B-4

「水溝清潔、隔音、隔熱等居民有反映，但問題不大，重要的是秩序管理，因居民來自各方，不好管理。」B-5

「組合屋有設立管理委員會，開會時會請市公所派員列席，有建立管理委員會聯絡名冊，而且管理委員會有設立生活重建有關聯絡員(聯絡員每人每月 18,000 元)，有事可以隨時聯絡，另外現在每兩個月要清查組合屋一次，可以知道組合屋的狀況，將管理委員會聯絡名冊報縣政府。能夠解決的就幫忙解決，不能夠解決的就反映上級處理。」B-1、B-2、B-3、B-4、B-5、B-6、B-7、B-8

組合屋居住期限，災民曾透過各種不同管道向立法委員請託關說，以達到延長居住的目的，其爭取的重點在於政府一再宣示「先安置後拆除」的政策，現在重建配套措施未完成，居住四年的期限未到，政府卻要整併拆除，影響其權益，而且多次向政府反應，但效果不彰，仍然一意孤行，災民認為其訴求被漠視，除表達抗議外，更由災民所組成的重建促進協會發動在民國九十二年十一月十六日舉行「公投」要求中央撤換重建會執行長郭瑤琪。據統計在 1,595 縣民與災民票中，贊成撤換有 1,124 票，約佔百分之七十，但如僅統計組合屋災民 805 票中，贊成撤換的有 795 票，約佔百分之九十四。但重建會對於「公投」結果，回應指出這只是少數人在操控與自導自演的鬧劇，認為南投縣符合公民投票資格約三十多萬人，此次參與公投只有一千五百多人，無法真正代表民意，並以「四大」鬧

劇形容，「不是民主國家公投的議題」、「不具代表性」、「不符程序正義原則」、「不是政府機關辦理無公信力」。⁷⁴ 據統計，南投縣至民國九十二年十月底，尚有組合屋 1,457 戶，每戶以二個合格選民估算，（據行政院主計處統計，南投縣民國八十九年每戶平均人數為 3.5 人，公民數約人口數的六成多，因組合屋面積較一般住宅小，爰以二人預估）其合格選民應不足三千人，其投票率預估近三成，與一般選舉有六成多比較，投票比例雖然不高，但贊成撤換卻高達九成四，確是重要警訊，而且災民投票對象，不是針對執行機關的縣市政府或鄉鎮市公所而選擇重建會，是否意味重建會在規劃層面存在某些缺失，值得有關機關檢討。

災民「公投」的原因主要是針對郭執行長違反「先安置後拆除」的原則，惟組合屋政策非僅組合屋的問題而已，尚有其他配合的事項，尤其是各類住宅的興建，是達成安置的前提要件。在興建住宅過程中，地方政府有無調查災民居住的意願？是否真實反映其心聲？營建署負責住宅的興建，有無按計劃期程興建？都必須加以探討，然而要追究相關機關應負的責任並不容易，因住宅的興建，雖是營建署的業務，但是興建土地的徵收或變更，又是縣市政府的權責，相關的業務牽涉到土地、經費等事項，非原機關所能掌控，對於那些機關應負耽擱的責任，無法完全釐清，惟重建會未盡到重建暫行條例所賦予之協調、審核、推動及監督的功能，則是無法推卸的責任。誠如受訪者所言：

「因重建工作千頭萬緒，無法在短期內完成，很多災民向立法委員反應，而且日本阪神地震，組合屋住了五年，所以九二一震災重建暫

⁷⁴ 《聯合報》、《中國時報》，民 92.11.17，A11 及 A6 版

行條例在八十九年二月公佈施行時，就規定為三年，九十二年修正時再增加為四年，而且經過立法院決議還可以延長。」B-1

「因為災民紛紛向立法委員反映，認為一年為暫住原則之規定，對災民沒有保障，而且重建工作很複雜，非短時間可完成，所以就延長期限。」B-3、B-7

「地震後災區經濟很差，居民生活很苦，縱有能力重建，但餘震不斷，營建工人又不好請，很多房屋重建，像集合式住宅，居民意見整合不易，又餘震頻繁，無法施工，房屋重建非短期內可完成，乃向民意代表反映，政府也有體認這種狀況，所以制定條例時就規定為三年，民國九十一年災民又向立法委員反映，再度延長一年為四年，而且經過立法院決議尚可延長。」B-8

標的團體的訴求，聯絡機制雖然暢通，但面對問題的處理，政府機關基於各種因素的考量，可能無法全部讓災民滿意，因此，有人會質疑，是否標的團體對政府的要求，完全是本位主義的想法，缺乏理性，過於自利，惟處在多元社會中，民眾有各類的想法，本屬常態，而且在投訴部分民眾不肯搬遷有自利的原因存在時，是否也應反躬自省，政府機關有無提供不當的誘因，造成民眾的期待，例如台中縣政府曾在民國九十一年鼓勵組合屋居民提早搬遷，凡提早十二個月，發給十二萬元，提早十一個月，發給十一萬元，以下類推，民國九十一年及九十二年南投縣政府亦訂有在十月份搬遷者發給三萬元，十一月、十二月搬遷者分別發給二萬元及一萬元。上述的誘因，固然是促使提早搬遷的方法，但是否產生後遺症，則沒有評估，也許部分災民在期待政府有更優渥的「福利」，因此，有關以金錢為誘因的補助政策，必須更為小心謹慎，避免後遺症的

產生。誠如受訪者所言：

「曾經對組合屋承租戶(指九二一地震時無自有住宅承租他人的房子)補貼，如果在 91 年 10 月底前搬遷者補助 3 萬，11 月底前搬遷者補助 2 萬，12 月底前搬遷者補助 1 萬，92 年對全倒半倒戶補貼，如果在 92 年 10 月底前搬遷者補助 3 萬，11 月底前搬遷者補助 2 萬，12 月底前搬遷者補助 1 萬。」B-1

「91 年為了鼓勵災民儘速搬遷，曾推出一年十二萬元的補助，提早十一月發給十一萬，以下類推，另外還有國宅安置，但數量不多。」B-8

四、機關間的溝通協調：包含溝通的機制、執行的步調及拆除的問題等

府際關係的合作，是完成政策使命重要的關鍵，現在許多政策，不但中央要與地方協力，地方政府之間也需要彼此配合，像環保政策、治安維護、河川整治都是明顯的例子，又民國九十一年底 SARS 防治工作，更是中央與地方政府全體總動員，才能有效遏止。但強調府際合作，必須要有明確的法令規範與業務劃分，如果配合的機關，沒有應有的權力與經費，面對問題將無法有效解決，以組合屋拆除後，原使用土地恢復原狀為例，法規上規定是要恢復到未使用前的狀況，像原本土地是農地，則必須整地還原成農地，但組合屋興建時，已在土地上鋪設水泥，挖溝渠，原來地貌已完全改變，要恢復原狀，並不容易，基層機關沒有經費，又無處理的權限，面對原地主的要求，甚為困擾，需轉報重建會處理，增加公文流程，延宕處理時效，也會造成民眾的不滿。誠如受訪者所言：

「我們用公文轉報或在會議中提出來，效果如何要看是那一類問題，有些問題容易解決效果就很好，但不容易解決就沒有效果。」B-1、B-2、B-3、B-4、B-6、B-8

「我們會用公文或電話反映，效果要看是什麼問題，有些好，有些不好，比較嚴重的是，業務權責不清，統一指揮的機制有問題，像縣府蓋的國宅，由公所輔導災民進住，發生水電施工及抽油煙機購買及安裝問題，重建會推給縣府，縣府又不管，最後公所出錢解決。」B-5

「一般問題還好，現在較困擾的是拆除、整地恢復原狀，跟重建會反映也無法妥善解決，效果不是很好。」B-7

Sabatier 曾指出：當代政策執行研究有兩種途徑，由上而下（Top-Down approach）與由下而上（Bottom-Up approach）的研究途徑。⁷⁵ 李允傑、丘昌泰則認為政策執行的發展有三個典範，第一代的政策執行研究為由上而下的研究途徑，強調政策制定與政策執行的分立性，政策制定者決定政策目標，政策執行者實行目標，兩者形成上令下行的指揮命令關係，其基本看法是強調政策制定者的優越地位，政策執行必須秉承上級的意志，忠誠地實現上級的意圖與目標。第二代的政策執行，則是由下而上的研究途徑，強調應該給予基層官僚或地方執行機關自主裁量權，使之能夠應付，中央的政策決定者，其核心任務並不是設定政策執行的架構，而是提供一個充分的自主空間，使基層官僚或地方執行機關能採行適當的權宜措施，重新建構

⁷⁵ Paul A., Sabatier, *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*, *Journal of Public Policy*, No. 6, pp. 21-48, 1986, 轉引自李允傑、丘昌泰，*政策執行與評估*，臺北縣：空中大學，民 89，頁 65。

一個更能適應環境的政策執行過程。第三代的政策執行則是整合型的模式，認為政策執行是一種極度複雜的過程，是一系列發生於不同時間與空間的行政與政治決策的過程，政策執行研究包括不同層次政府的行政與政治單位，不應忽視各種層次中執行動態面的探討。⁷⁶ 組合屋的政策規劃，完全由中央主導，各種法規命令也是在中央完成法制程序後，交由地方執行，是典型的由上而下執行方式，面對組合屋所發生的問題，地方在無經費的情形下，幾無能力解決，完全透過公文或會議中表達需求，而由中央編列經費撥款補助處理，因此，地方政府喪失自主空間，無法瞭解上級政策規劃，例如在民國九十一年下半年，由於當初重建暫行條例規定是以三年為居住期限，地方政府秉持重建會的政策指示，大力勸導要執行拆除組合屋，在南投縣大約有一半以上的住戶，遵循規定遷出組合屋，而重建會在與立法院協調中，突然更弦易張，同意再延一年居住時間，而地方政府並未清楚政策轉折，當接獲暫緩執行時，搬遷的民眾紛紛要求再回去居住，但不被允許，基層單位因而受到民眾的責難，而有損政府形象，也產生事後在民國九十二年要執行整併拆除時，地方政府躑躅不前的後遺症。在執行拆除時，因現行法令並無強制規定，只能柔性勸導，而整併組合屋，過程並不順利，執行效果不彰，又由於中央宣示要先安置後拆除，但相關的安置住宅又無法充分供應，因此，造成地方政府無法確定，究竟在民國九十二年底中央是否真要執行拆除工作，政策規劃與執行步調並不一致。組合屋政策過度強調中央的規劃能力，忽略政策環境並低估地方政府與標的團體的重要性與潛力，造成組合屋居住年限的一再延長，也衍生許多的問題，另

⁷⁶ 同上註，頁 63-131。

外法令規章的結構化 (Structuring) , 也阻礙地方政府執行的彈性空間 , 然而上有政策 , 下有對策 , 地方政府仍會突破法規的枷鎖 , 配合政策環境調整策略 , 中央在掌握「權」與「錢」的情況下 , 地方政府自無須戮力去執行不討好的政策。如果中央在政策規劃上 , 能讓地方政府積極參與 , 並將「權」與「錢」下放 , 尊重地方自治的精神 , 讓地方政府依據地方特性 , 執行組合屋的相關政策 , 以地方政府與標的團體的密切關係 , 執行階段 , 自然較能夠順利圓融 , 碰到問題能夠透過溝通協調 , 排除困難 , 發揮因地制宜的功效 , 也較能夠減少民眾的陳情抗爭 , 達到預期的目標。誠如受訪者所言 :

「政策規劃與執行步調不一致 , 像民國九十一年下半年 , 因為重建條例規定為三年居住期限 , 重建會要我們執行拆除工作 , 但後來重建會與立法院協調時 , 同意再延長一年 , 但是經過我們勸導搬離者超過三百戶 , 當知道可以再居住一年的時候 , 搬離者要求再回來居住 , 但重建會說不可以 , 我們基層單位被災民責難 , 認為政府出爾反爾 , 對今(九十二)年我們要執行拆除工作 , 就會很謹慎 , 怕再次出錯。」

B-1

「民國九十一年下半年 , 重建會要我們執行拆除工作 , 經過我們勸導搬離者超過一半 , 但後來重建會又再延長一年 , 搬離者要求再回來居住 , 但重建會說不可以 , 我們基層單位被災民責難 , 對九十二年我們要執行拆除工作 , 就會特別謹慎 , 避免重蹈覆轍。政策規劃與執行步調不一致。」 B-4

執行政策要順利有效 , 除了府際關係的合作外 , 法令的配合更不可缺少 , 但徒法不足以自行 , 法令必須周延合宜 , 方能達成目的。居民進住組合屋後 , 政府都會要求簽

署一份居住契約，作為嗣後處理的保障，契約固然定有居住時間，但立法院通過的重建暫行條例，其所規定的居住期限拘束性高，因此，縱使契約所定的期限已過，公所仍然無法訴請搬遷。另在重建暫行條例與相關的法令，對於逾期居住的處理，並無明確的規範，也許是故意的立法疏忽，不忍以強制的手段執行整併拆除任務，然而基層機關沒有完成任務的政策工具，對於執行的目標可能產生影響。政府機關在組合屋政策當中，除了配套措施要完整外，也要有合理的政策工具，不能只以金錢作為搬遷的方法，因以金錢作為誘因，可能造成更大的後遺症，對於少數已完成重建，而將組合屋當作倉庫，期待政府有更多福利才肯搬遷的自利災民，應有完善的政策工具，由政府動用公權力，依相關的法規處理，以建立社會的公平正義。誠如受訪者所言：

「原訂暫行條例至九十二年底居住滿四年拆除，至目前無明確指示，拆除可能會與中央先安置後拆除的政策相違，補助方式有國宅租金優待承租方式及新社區開發。」B-2

「面臨災民抗爭，重建安置的工作並沒有完成，法令又無特別規定，整併後只有發 5,000 元維修費，沒有什麼安置的措施。」B-3

「我覺得不太可能在 92 年底拆除完畢，像我們這裡有蓋新社區及平價住宅，約 200 多戶，目前都還沒有完工，所以安置上可能有問題。法令規定又不是很明確，能否貫徹執行尚未知數。整併時有發 5000 元維修費。」B-4

「拆遷的計劃還不明朗，可能有困難，目前本所轄區只有十六戶國宅可安置，不但數量少，坪數又小，災民反映不佳，所以繼續住組合

屋，至少住組合屋不用錢。法令沒有強制拆除規定。沒有特別補助。」

B-5

「因為總統大選還有立法院的因素，所以拆除問題還不確定。本縣有國民住宅安置，像南投市有一百二十四戶，其中一般住宅 61 戶已售完，還有 63 戶分災民的性質打折租或售，現在還在公告。貫徹執行要有法令依據，目前可能有困難。整併有 5000 元維修費補助，提早搬遷三個月二個月一個月則有三萬元二萬元一萬元補助。」 B-7

參、政策結果有關災民感受部分

在此部分，以居住品質、居住年限、治安交通及政府處理災民意見的回應情形為範圍。

一、居住品質

居住品質，每個人會因生活環境、經濟條件等差異而有不同的感受，而且影響居住品質的項目繁多，不但包括室內的各項設備，甚至連周遭環境亦包含在內，本論文以組合屋居民感受較為深刻的項目，如環境衛生、隔音、隔熱、居住空間等問題進行探討。

組合屋不論政府機關或民間社團興建，在完成階段都會對整個社區環境加以整理，相關的設備，也在災民的反映下，充分供應擺設，當災民進住時，幾乎不需要準備太多的用品即可舒服居住，對飽受驚嚇棲身戶外的災民，無疑是最佳的避風港。災後，房屋的重建或修建，均非短時間可以完成，又不容易覓得合適的房子租住，因此，能夠抽中組合屋，又有齊全的裝備，真如災民所稱的「五星級」

享受。當住戶陸續居住後，社區可謂人聲鼎沸，生氣盎然，各級政府首長及民間社團紛紛前往慰問，組合屋受到各界高度的關懷與重視，可是當夜深人靜時，組合屋隔音設備，卻是所有居民必須適應的難題，嬰童的哭鬧聲清晰可聞，甚至連隔壁住戶的打鼾聲，都能擾人清夢，居民在外工作或放學回家，往往無法安靜休憩或作功課，乃紛紛向政府機關反映，要求處理，但因材質的關係，改善困難，居民於是透過社區管理委員會，要求各住戶約束戶內成員，降低聲音吵雜度，建立安寧的社區環境，效果雖有改善，但少數缺乏公德心的住戶仍然我行我素，也會形成住戶間不愉快的導火線。

分配居住組合屋，大多從民國八十八年十月中旬至十二月間，氣溫稍低，翌年四月以後，溫度逐漸升高，悶熱難住，雖紅十字會有補助購買冷氣乙台，但對於三個房間之組合屋，仍然不夠使用，有些自行加裝冷氣，並向政府反應，由於興建的高度、材質及密集度，政府及民間社團大多以加裝隔熱網、通風扇、漆隔熱漆加以改善，但效果不大，居民常謂住組合屋是夏熱冬冷，一般人很難忍受，非有高度的適應力，無法居住。

組合屋的環境衛生，在居住前二年，因有政府推出的以工代賑方案，許多社區將申請的名額，用於社區的清潔工作，因此，大致能保持整潔的環境，後來以工代賑結束，管理委員會如沒有運用社區人力維護社區環境衛生，則會顯得雜亂，另社區化糞池當初是規劃短期使用，容量小，污水道設施較簡陋，居住時間拖久後，就會溢滿穢臭，後由營建署補助經費，定期抽取化糞池，情況才有改善。

組合屋居住空間的設計，因興建單位不同，大致上分為二房及三房，由於空間狹小，僅有八坪或十二坪，傢俱無法擺放，對於居住的活動空間有些不便。受災戶如果人口眾多，一間組合屋安置不夠，基層單位均會額外安排充分供應，以便能容納。

組合屋的居住品質，雖然普遍反應不佳，災民似乎頗能忍受，並無太多的苛求，畢竟災後有個安穩的避難處所，也不敢有奢侈的想法。但從組合屋政策來分析，居住品質有許多改善的空間，首先是申請居住人數，災後，政府推出住組合屋、請領租金、購買國民住宅三選一政策，其中租金部分，實用簡捷，申請人數較多，國民住宅因居住習慣和工作生活圈的因素，反應並不熱烈，而申請組合屋，由於政府在以往救災措施上，並無興建組合屋的前例，災民對此相當陌生，政府又無提供足夠的資訊，供災民參考，對於居住後可能產生的問題亦無從得知，造成災民在選擇上的猶豫，因而其申請人數並不如政府所預估。後來為有效運用，避免浪費，才有第二次針對弱勢戶的再分配，組合屋剩餘過多，除災民的疑慮外，政府在受理作業上，沒有掌握確實的人數亦是關鍵。九二一地震後，中央為儘速安置災民，政府及民間團體均盡全力要在最短時間內完成興建，採取受理與興建工作同時進行，當災民參觀過組合屋的成品屋，可能對居住品質沒有信心，而改弦易轍，選擇其他的安置辦法，造成組合屋供過於求，如果在規劃上，應用先受理後興建的程序，雖然完成時間稍微延後，卻能掌握居住的人數，如以當初規劃的興建場地來計算，組合屋的空間會較大，也不會過份擁擠，對於隔音、悶熱的情形，會有改善。再以居住年限說明，如果組合屋興建時，即預期要居住四或五年，其採用的材質，施工的方法將更

為講究，相關的設施，也會重新規劃，不會造成漏水、化糞池溢滿、污水道髒臭的情形發生，因此，在政策規劃時，如能妥善設計，以宏觀的角度觀察一個公共議題問題系統，而非針對單一的議題研擬方案，政策自然較為周延，合乎人性。誠如受訪者所言：

「本社區在環境清潔工作，前兩年有以工代賑，現在則由學校同學幫忙，所以沒有什麼問題。另外在水溝方面，有發包固定時間疏濬，問題比較大的是隔音及隔熱，會造成一些生活上的不便。」C-3

「住組合屋在衛生、環保、安寧、隔熱等方面，本來就比較有問題，我們也只有認了。但是現在有幾戶會漏雨。」C-4、C-7

「環保衛生有以工代賑的人幫忙還好，現在雖無以工代賑，但環境還可以。隔音及隔熱問題比較嚴重，會有一些不方便。」C-6

「在衛生、環保、安寧、隔熱等方面，均有問題，尤其是安寧和隔熱問題最嚴重，隔音不好，一點隱私權都沒有，有時候會造成住戶間的不愉快。」C-1、C-2、C-5、C-8

二、居住年限

如何規劃居住期限，見仁見智，不容易訂出一個正確的標準，尤其是碰到台灣史上最大的災難和首次興建的組合屋，在完全沒有經驗之下，要合理規劃居住年限並非易事，但是可以衡酌主客觀環境及參考國外的經驗，訂定比較合理的方案。大地震之後，在半年內，餘震不斷，如有涉及基礎穩固的工程時，其施工品質會受到影響，民眾不敢貿然動工，規模大的建設公司，大部分投入政府公共建

設，規模小的營造廠商，員工人數少，承接重建案件又多，興建的工程自然緩慢，而且災區一片蕭條，經濟又不景氣，失業人口增加，重建的能力降低，可以預知災民安置的年限將會延長。另外，日本阪神大地震，其興建的組合屋居住五年，至西元二千年才解決，九二一地震發生時，日本的組合屋還在使用，政府興建組合屋既然採用日本的經驗，則可透過駐外館處，瞭解組合屋相關的問題，才不會盲目規劃。政府規劃的居住年限從一年、三年到四年，事實上也是配合重建的需要。

組合屋延長居住後，可以發揮安頓的效果，而在重建工作也有幫助，因重建工作必須協調解決的事項非常複雜，非短時間可獲得共識，例如集合式住宅，如果住戶在拆除重建或修繕的意見分歧，整合工作非常不易，如多數決定要拆除重建，但部分住戶仍然堅持整修而放棄不出資，則要有願意承接的住戶或金融機構事先承受，才有可能動工，協調工作費時，有足夠的時間，對於重建工作自然會有實質的幫助。

由上述的說明，當初規劃一年的居住時間並不合理，雖然實施要點是以一年為暫住原則，原則雖可調整，也有例外，然而對於守法的居民，卻是一個沉重的負擔，無法預知在一年後，是否還能續住，不確定的規劃年限，固然可以讓政府機關便宜行事，以事實的情況來調整，但是，災民是希望得到合法的保障，確定自己的權益，乃透過各種管道向立法委員反映，終於在制定震災重建條例時明定為三年，後再修正為四年。居住期限與配套措施，是災民最關心的課題，而配套措施將直接影響組合屋整併拆除工作，也是訂定居住期限的關鍵，業務權責機關應全盤規劃，

確實管制進度，依限完成符合災民期望的各類住宅。誠如受訪者所言：

「居住期限不合理，很多重建問題都還沒有解決，應該看重建的腳步是否已經完成，再來決定居住年限，事實上住組合屋是一件痛苦的事情，沒有人喜歡住在那裡。組合屋對安置災民、重建的工作成效是很好，只是政府沒有盡到照顧的責任而已。」C-1

「居住期限，無法達到安頓災民與重建的效果，應該先安置再拆除。對於安頓的效果與重建的工作有實質的幫助，但是配套措施要完善，例如貸款、更新老街計畫要健全。」C-2

「我們還是認為政府要貫徹先安置後拆除的政策，不限定期限。我覺得組合屋對安頓的效果與重建的工作很有幫助。」C-3、C-4、C-5、C-6

「居住年限希望能多住一、二年。我覺得對安頓的效果與重建的工作很有幫助。」C-7

「居住年限希望能住六年。對安頓的效果與重建的工作成效很好。但資格要嚴格，像本社區，在第一階段進住的，約有百分之八十已完成重建，而在剩餘組合屋再分配使用時，有許多獨居、身心障礙、單親家庭，據瞭解，僅有五戶是真正的受災戶，但他們也是弱勢戶，會增加政府事後處理的困難。」C-8

三、治安交通

政府經常舉辦民意調查，瞭解民眾所關心的課題，以作為政府加強施政的參考，治安問題幾乎都是名列前茅，

顯示社會治安的嚴重性，已影響民眾的生命財產安全。組合屋是連棟式建築，使用的材料較不堅固，門窗亦簡陋，容易予宵小可乘之機，加上受災戶房屋損壞，貴重的物品如沒有存放在銀行保險箱，組合屋大概是唯一的存放地點，平常如不細心防備，容易失竊，竊盜案件乃經常發生，另在社區內亦常有吸毒、打架滋事發生，警察機關有鑑於此，都會在社區內設置巡邏箱，加強巡邏，規模較大的社區，還設有守望相助崗哨，由社區居民分班輪流守望，以防止竊盜、刑案的發生，但組合屋社區經過整併後，戶數較少，原來的崗哨多數撤除不再巡守，難免有治安的疑慮，為保障災民的生命財產，對於整併後的社區，政府應積極介入輔導，以發揮守望相助的功能。

交通秩序及守法觀念，經常被視為文明的象徵，台灣國民所得已列入開發國家之林，交通的規劃自然不能落後，雖然是興建臨時住宅，但絕大多數組合屋在規劃階段，均有設立停車空間，避免失序紊亂，然而少數社區，限於場地的問題，無法事前規劃停車位，則有賴於住戶發揮公德心，共同維護停車的秩序，以免影響其他住戶通行上的困擾。

台灣升學主義盛行，學校多注重考試的科目，對於人文教育並不特別重視，延續到社會後，養成功利習慣，因此常有人抱著「只要我高興，有什麼不可以」的狹隘心胸，社會守法、守秩序的觀念淡薄，闖紅燈、走路尖、亂丟垃圾的大有人在，台灣車禍頻率高，在文明國家甚為少見；中秋節過後，賞月地點留下滿山滿谷的廢物，均是缺乏守法、守秩序的象徵，期待台灣在邁入二十一世紀後，政府機關能更重視人文與社會教育，讓社會更祥和。誠如受訪

者所言：

「本社區沒有發生治安案件，警察機關有設立巡邏箱，剛開始有以工代賑擔任守望相助，效果不錯。」 C-2、C-6、C-8

「社區曾發生過竊盜、吸食安非他命、喝酒鬧事等案件，警察機關有設立巡邏箱，前一、二年社區用政府補助之以工代賑擔任守望相助，後來就很少發生治安案件。」 C-1、C-3、C-4、C-5、C-7

「社區停車有規劃，交通動線順暢沒問題。但因隔音效果不好，車子發動會有吵雜。」 C-1

「興建完成時停車就有規劃，交通動線沒問題。」 C-2、C-3、C-4、C-5、C-6、C-7、C-8

四、回應

面對民眾的反映，政府機關、民意代表或私人企業均甚為重視。公司行號為求業績成長，利潤提高，對於顧客所反映其產品或服務方面的問題，均能夠快速處理，滿足其需要；立法委員在國會殿堂的表現，選民並不清楚，制定多少法律，質詢政府官員施政的缺失，他們或許不是很關心，但是對於請託案件的辦理情形，卻能夠改變選民的投票行為，例如南部有一位立法委員，作風草莽，問政霸道，口無遮攔，在一般選民心目中，並不能稱為優秀的國會議員，但據說，其非常熱衷參與選區居民婚喪喜慶，在喪家出殯行列，哭得哀天慟地，簡直比家屬還傷心，對於民眾的請託案件，更有專人限時答覆，在選區服務選民的工作，經營得有聲有色，每次選舉因有固定選民的相挺，

均能連任成功。

在政府機關，對於民眾的陳情反應，訂定各種處理的原則，大致是以設立專簿列管、依規定期限回覆、列為為民服務考核的必檢項目等，重視程度不亞於民間團體，但是執行的結果，一般民眾還是認為政府仍有許多學習的空間，必須進一步改善。如何作好政府的角色，政府機關及學術界都有許多的意見，在美國 David Osborne & Ted Gaebler 曾論著，政府如何做好的十項原則：(一)發揮「指導性」，自己少划槳，多指揮。(二)發揮「社區自主性」，鼓勵當地政府及民間社團熱心參與地方事務。(三)發揮「競爭性」，提供誘因，鼓勵各種良性的競爭。(四)發揮「任務性」，做事要有彈性，隨時調整工作的優先順序。(五)發揮「效率」，成效比成本重要，不僅注重投入，更重視產出。(六)發揮「顧客導向」，注重人民的權益。(七)發揮「企業性」，除了節流，更要開源。(八)發揮「預見性」，事先的防範重於事後的彌補。(九)發揮「權力分散」，讓地方政府發揮因地制宜的功能。(十)發揮「市場導向」，鼓勵民間扮演部分政府的角色。⁷⁷

在上述基本原則當中，許多可以適用於組合屋政策，例如鼓勵民間團體興建組合屋，發揮社區自主性；注重各種組合屋可能發生之問題，事先籌劃解決，避免作亡羊補牢的事情等。在政府回應部分，則以「顧客導向」最為貼切，將組合屋災民，視為政府的顧客，而顧客的意見，政府有責任也有義務去解決，儘量滿足災民的願望，縱使無

⁷⁷ 劉毓玲譯，David Osborne and Ted Gaebler 原著，*Reinventing Government-How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, 1992, New York: commonwealth Publishing co.,Ltd.

法處理，也要妥善說明，獲得諒解。民眾進住組合屋後，發生許多居住品質或設備上的缺失，乃透過管道向政府反應，政府或民間團體也多能在最短時間內幫忙處理，像防颱加固，防熱加通風扇、隔熱網，清潔化糞池，補助各種電氣設備等，雖然有些效果不佳，例如隔音、隔熱，但災民體認建築材料的因素，大致能夠認同政府解決問題的誠意。惟政府推出以工代賑，未限定工作範圍，災民多數從事於組合屋社區的清潔工作，卻不甚妥適，因一般住宅社區的清潔維護，都是由社區居民自動打掃，從不曾由政府出錢雇工處理，政府出資只會增加災民的依賴度，對於災民的重建沒有幫助，如將以工代賑限定在公部門的範圍，例如道路清潔工作，避免衍生社區無人清理的後遺症。又以工代賑的審核過程，要切合實際，必要時除醫院證明外，甚至可進行實地複核工作，以免政策良意無法落實又被災民誤解。誠如受訪者所言：

「可以直接向政府反映，政府機關有處理，在地震後兩年內，因為政府推出以工代賑，所以有些工作，像水溝清潔作得很好，化糞池一年抽一次還過得去，而且九二一基金會和紅十字會有撥款（每戶6000元），可以雇人作一些事，但是現在水溝清潔已經無人處理，雜草叢生，公共設施也不完善，說真的，現在對政府處理不滿意。」
C-1、C-2、C-3、C-5、C-6、C-7、C-8

「可以直接反應，但是沒有什麼效果，像我們向勞委會申請清潔工，他們核准一個是有精神病的（經查是患有嚴重憂鬱症），一個是殘障的，我不曉得清潔工作怎麼進行，無法獲得災民的認同。」C-4

對於整併拆除政策，多數災民表示不滿意，認為居住期限未到，要安置的各類住宅，數量少、價格高、格局差，

又有許多尚未完工，政府卻執意要拆除整併，與宣示之「先安置後拆除」的政策相違背，漠視其權益，但也有少數災民，有自有房屋可居住，把組合屋當倉庫使用，其不搬遷的原因，是等待政府是否還有其他福利，純粹是自利行為。對於災民以政府安置措施未完成而拒絕搬遷，尚不為過，因「先安置後拆除」的政策，是政府首長公開宣示，在承諾未兌現前，要苛責災民，似有不妥。但對於少數災民已完成重建，卻預期有更好金錢上的福利，而拒絕搬遷，只是將組合屋當倉庫使用，政府機關自應展現魄力，落實安置的目標。誠如受訪者所言：

「我覺得不要限定居住時間，應貫徹先安置後拆除的政策。整併只有 5,000 元的維修費，其他安置措施像蓋平價住宅、出租及救濟性住宅目前都未完成，所以不滿意。」 C-1、C-2、C-3

「92 年拆太快了，應先安置後拆除。對再安置措施不滿意，像我們這裡蓋的平價住宅，雖然號稱 30 坪，但實際坪數只有 16 坪，要 270 萬元，要且自備款要 54 萬元，對災民來講是沉重負擔。」 C-4

「組合屋住太久，有很多問題，像我社區內，地板已經塌陷，所以也要作處理，政府應廣建平價住宅，然後再將組合屋拆除。還有不少災民，人並不是住在組合屋內，只是當倉庫使用，因為先前政府對於提早搬遷者，有發三萬、二萬、一萬的福利，可能是在觀望，政府是否還有其他福利。知道安置方案，像整併時發給 5000 元維修費，還有政府有蓋平價住宅，推出先租後售及打折出租或出售等方案，因為安置的地點及數量均無法滿足災民的需求，所以不是很滿意。」 C-5

「因重建工作未配合，國宅數量又太少，很多承租戶未符合中低收入

戶資格，無法兌現政府先安置後拆除的政策，所以覺得不好。政府有蓋平價住宅，但數量少，格局又太差太小，多數災民不滿意。」

C-6、C-7

震災造成房屋毀損，居民無家可歸，短期內房屋重建或修繕有困難，經濟嚴重弱勢者，例如低收入戶，甚至在外租屋亦有經濟上的問題，政府適時提供臨時住宅安頓，對災民而言，彷彿見到一道希望的曙光，雖然居住品質不佳，然而對於推出組合屋政策安置災民的作法，均持肯定的態度，認為對於災民的安頓、發揮社會救助的功能及提供重建的動力，有不可抹滅的貢獻。誠如受訪者所言：

「政府以組合屋安置災民的政策很好，如果居住品質能加以改善，並有其他安置配套措施配合則災民會更感激政府德政。」C-1、C-2、C-3、C-4、C-5、C-6、C-7、C-8

第三節 比較分析

壹、參與觀察與深度訪談比較分析

本論文參與觀察的對象為南投市大愛一村組合屋，而深度訪談則擴及南投縣與台中縣六個鄉鎮市八個組合屋社區，茲就觀察和訪談結果，區分為政策規劃、政策執行，政策結果比較分析如下：

一、政策規劃

在規劃方面，不論從組合屋設計、場地的選擇、居住年限及災民選擇安置的措施，均呈現相同的結果，亦即災民對於居住品質感到不滿意；場地的選擇同樣面臨

學校預定地土地開發計劃受到影響；居住年限無法滿足災民的需要；災民選擇安置以請領租金最多，申請住組合屋次之，購買國民住宅最少的情形；也對政府興建安置住宅數量太少，無法兌現「先安置後拆除」的政策感到不滿。所不同在於其他鄉鎮市針對第一階段全倒半倒戶配住的組合屋剩餘甚多，在八十八年十二月初再次受理申請分配給低收入戶、單親、身心障礙等弱勢戶居住，而南投市大愛一村組合屋分配額滿，並無剩餘組合屋再分配的狀況。大愛一村組合屋位於中興國中旁，原來是棒球場，地勢平坦，臨近有國中、小學校，居民送孩童上學方便，離南投市區及中興新村均不遠，生活機能便利，因此民眾申請踴躍，居住對象大部分是全倒與半倒戶，居民重建速度較快，至民國九十二年十一月底，僅有十二戶尚未搬遷，其中四戶是承租戶（集集大地震發生時無自有住宅承租他人的房子），餘八戶是原住集合式住宅重建未完成或土地產權分割有問題尚未解決，並無低收入戶、身心障礙等弱勢戶，與其他鄉鎮市組合屋比較，情況較為單純，處理亦較順利，目前是計劃將其整併至南投市另一處組合屋社區。可見組合屋興建場地的選擇相當重要，政府在規劃階段如能篩選合適的地點，對於申請人數必然大為增加，再配合先受理申請再興建的措施，就不會形成興建完成無人居住的浪費情形，也不需要將組合屋再分配給弱勢戶使用，造成難以收拾的地步。

二、政策執行

在執行過程，同樣面臨中央機關與地方政府溝通協調不佳情形，在九十一年執行整併拆除工作時，地方政

府無法掌握組合屋延長居住的政策修正，而遭受居民的責難，導致事後執行同樣工作，態度躑躅不前，缺乏積極任事的精神。比較不同在於執行方法的使用上，在其他鄉鎮市執行組合屋分配過程中，大部分會面臨各級長官及民意代表的關說，執行單位無法堅持分配原則，對部分災民有優先配住的不公平現象。而在南投市大愛一村則是先繳交證明文件，經過市公所審核，然後再以抽籤的方式決定配住的地點，過程公開、透明，居民對於抽籤結果都能接受，縱使地點非如所願，但也只能怪自己籤運不佳，而不會埋怨政府的執行方法。可見規劃的方法再健全，法令規定再完備，如果執行機關沒有堅持原則，不講究執行方法，對於執行結果，不但民眾會有怨言，執行單位亦感困擾。而且我國國情強調「情理法」，凡事先講「情」，碰到與政府有關的事情，經常透過民意代表關說，如果沒有事先擬定應付的方法，堅持辦事的原則，守規矩的民眾會吃虧，事後也會怪罪政府的無能，衍生凡事關說的惡性循環，對於社會風氣將會瀰漫投機取巧的不正常現象。

三、政策結果關於災民感受部分

在災民感受方面，社區居民同樣對組合屋之隔音、隔熱效果差有微詞；對居住期限太短不能接受；對社區常發生治安案件有意見；對政府陳情多能迅速回應，大致感到滿意，但對政府無法兌現「先安置後拆除」感到不滿。不同之處在於南投市大愛一村組合屋對停車沒有很好的規劃，社區略顯凌亂，居民較不滿意。組合屋在建造時，各單位大多會事先規劃停車空間，剩餘土地再興建房舍，南投市由於受災嚴重，興建的地點適中，又

緊鄰馬路，為了能多安置災民，在社區內除保留巷道外，並沒有額外再規劃停車空間，居民必須將車子停在道路兩旁。在地震後約兩年內，政府推出以工代賑，除了從事社區環境衛生的清潔外，也會幫忙守望相助的工作，服勤人員對於違規停放的車輛，都會勸導駛離，交通動線還能保持暢通，不會影響居民出入的不便。但是以工代賑結束後，社區缺乏巡守的人員，無法管制車輛的停放，國人公德心又不足，停車秩序頓顯雜亂。在文明社會中，強調尊重的美德，個人的行為不可侵犯到他人的自由。我國教育制度偏差，從小學開始的教育就是應付考試，常規教育「德智體群育樂」，特別重視「智」的發展，其他僅是聊備一格，很多功課好的學生，只會獨善其身，並不在乎公共利益，進入社會後，養成我行我素的習慣，依然保持自我為中心的觀念，沒有尊重他人的美德。期待教育主管機關，妥善規劃教育制度，避免讓學生成為只會考試的工具，多灌輸社會倫理教育，扭轉社會不良風氣，讓國人守法觀念與日提升，真正邁入文明的國家。

貳、理論的檢討與反省

本研究題目為「九二一震災組合屋政策評估之研究」，在研究架構中，自變項為組合屋政策，依變項為災民感受，而控制變項為政府組織體系，另在文獻探討中介紹相關的理論基礎為「因果推論模式」、「影響模式」及第四代重視政策利害關係人內心感受的協商活動。

經過研究後發現，由於組合屋政策歸類為「由上而下」的執

行模式，在政府組織體系的執行過程中，地方政府「無錢」又「無權」，只能依照中央所制定的法令行事，面對組合屋居民的反映，例如修繕、居住年限、設備等，幾乎都要報請中央解決，自主空間不大，雖然執行過程也有執行技巧欠佳，方法不夠公平的現象，但控制變項無法改變組合屋政策的結果。在第四代評估強調政策利害關係人內心感受，從訪談組合屋主任委員及住戶當中，充分得到印證，雖然有居住品質、社區環境衛生不佳等問題，然而居民卻對政府興建組合屋的作為，抱持肯定的態度，認為對安置與重建工作有實質幫助，亦即該項政策獲得預期的目標。另在「因果推論模式」、「影響模式」理論中強調因果關係與政策投入後產生的變化結果，在組合屋政策中亦可獲得證明，由於政策規劃階段時間匆促，沒有詳細評估，衍生如場地的選擇不當，影響土地開發計劃；居住品質不佳，居民有微詞；興建數量掌握不確實，造成供過於求，再開放弱勢戶居住，形成尾大不掉現象；居住年限一再延長，耗弱政府行政能力，也增加國庫租金負擔等。投入有瑕疵的政策，自然產生居民感受不佳的結果。尤其組合屋拆除後的安置措施，沒有將之視為問題系絡的一部分，忽略政策投入的社會變化情形，草率宣示「先安置後拆除」的高目標政策，終造成居民陳情抗爭的藉口，也是「公投」要求撤換重建會執行長的導火線。

俗語有謂「種瓜得瓜，種豆得豆」，有一個考慮周詳，規劃完善的政策，在實施以後，政策利害關係人自然較能認同，相對的阻力也會減少，為了民眾的權益，政府要大力培訓規劃人才，以新思維、新作風，開創政策規劃的新局面。

第五章 結論與建議

依據第四章研究發現與討論，就參與觀察及深度訪談所獲得的成果，予以歸納、分析、研究，綜合作成第一節結論，第二節則針對研究發現提出具體建議，以供相關機關參考。

第一節 結論

壹、組合屋政策規劃有瑕疵

九二一地震後，房屋全倒半倒超過十萬間，政府為安置災民，解決暫時性居住問題，並參考國外之作法，於中央重建會議上，形成興建臨時住宅之共識，組合屋政策首次成為重大災害防救措施的一環。該項政策完全由中央規劃主導，訂定相關法令，由政府機關及民間宗教慈善團體分別興建，完工後交由地方政府分配管理。由於決定時間匆促，又為了儘速達成安置災民的目的，組合屋在規劃階段無法作到詳細評估，導致相關問題的發生，例如組合屋規格大小，會讓災民在選擇居住時無所適從；部分興建場地，是學校預定地，在不斷延長居住時間後，會影響政府土地開發計劃；興建場地未經過環境評估，會衍生環保衛生、水土保持等問題；居住品質不佳，生活吵雜，無隱私權，悶熱難住，引起災民怨言；未能掌握興建戶數，造成供過於求，將剩餘屋再利用，固能增加安置人數，但開放居住對象多數為經濟弱勢戶，造成事後整併拆除最難處理之對象；另重建工作未完成，居住年限一再延長，雖符合居民的需求，但耗弱政府行政能力及民眾對政策的信心，也造成組合屋居民對不確定政策的焦慮，更因沒有具體明確的政策宣示，產生對中央政策可以討價還價的遐思，不知情的民眾容易受鼓動，形成社會不安，而且影響政府原

定計劃，也額外增加土地租金負擔。又後續之各種安置住宅，不但數量少，而且大部分在民國九十三年才完工，與組合屋居住年限無法銜接，引起災民不滿，也讓整併拆除計畫受到延宕。

貳、地方政府對組合屋政策執行有問題

組合屋政策是在中央規劃完成後，交由地方政府執行，強調中央政策制訂能力，地方僅能忠誠執行目標，是典型由上而下執行模式，地方政府只負責分配、管理、安置等工作，在執行分配過程中，會受到長官、民意代表壓力，而有少數的「人情戶」優先配住。在執行過程，面對災民的訴求，雖然聯絡機制暢通無礙，但由於相關之管理、維修經費均由中央編列補助，地方自主空間不大，面對問題，多數無法自行解決，均需轉報中央重建會、營建署處理，增加公文流程，延長處理時效，無法發揮因地制宜功效，有礙地方自治精神。對於重大政策修正，例如民國九十一年居住年限再延長一年，地方政府未參與，無法掌握最新趨勢，造成執行拆除工作受到災民責難，打擊基層士氣，也讓災民質疑政策不連貫，產生信心危機。

參、居民對政府興建組合屋安置災民持肯定態度

在地震後，房屋毀損嚴重，災民無家可歸，重建工作無法在短期內完成，政府適時推出組合屋安置災民，雖然興建之材質、空間及施工之嚴密程度不及一般住宅，造成隔音、隔熱效果差、治安環境缺乏保障之品質不佳的現象，居民縱有微詞，但能體認事實，且對政府興建組合屋的作法，有正面的評價，抱持肯定的態度，認為對安置與重建工作有實質幫助。

肆、居民不滿政府無法兌現「先安置後拆除」政策

災民居住的組合屋經過一段時間後，必須拆除，將土地重新規劃使用，而後續的安置措施，需要興建各類住宅配合，雖然政府一再宣示「先安置後拆除」的最終目標，但為弱勢戶所興建之平價及救濟性住宅多數未完成興建，災民認為數量少、格局差、價格高，在無法滿足其需求的情況下，政府仍然執意整併拆除組合屋，罔顧其居住權益，對於政府「作秀」的心態，感到相當不諒解。

伍、政策之形成、規劃與執行均注意到災民感受

九二一地震後，造成數十萬災民流離失所，政府為安置災民，規劃三種政策，即請領租金、申請住組合屋及購買國宅，讓災民能根據事實需要，選擇最合乎自身利益的方案。在規劃時期，考量災後民眾的經濟困境，購買國民住宅以七折價售予災民，而且提供壹佰伍拾萬元免利息，超過部分利息優惠以及展延繳款等措施。請領租金，原發放一年，八十九年底復針對符合資格之受災戶再以戶為單位續發放一年。申請住組合屋民眾，由政府或相關慈善團體，在進住以前，提供家電用品，滿足生活需要，設置生活重建中心，解決民眾心靈創傷的問題等。在執行階段，推出以工代賑，輔導災民就業；對於災民反映的問題，設法協助解決，例如漆隔熱漆、通風扇改善悶熱環境，安裝防颱加固，避免颱風侵襲，另輔導設立社區管理委員會，建立與政府機關的聯絡機制，均是政府重視災民的感受。最後如居住時間的延長，也是政府相關機關注意災民的訴求，所提出的具體回應。可見政府在組合屋政策之形成、規劃及執行階段，均能充分考量災民的需求，以滿足其需要。

陸、少數災民以自利的觀點檢視安置政策

組合屋社區居民，是以不同的身分進住，例如全倒半倒戶、單親家庭、原住民家庭、身心障礙者、中低收入戶及承租戶等，在居住期間，多數住戶在完成房屋重建後，會主動搬遷，目前仍然居住在組合屋者，大多數是弱勢戶或重建尚未完成之受災戶。弱勢戶由於經濟狀況較差，要搬出組合屋在外租住或購屋，有實際上的困難，期待政府興建更低廉的安置住宅供其居住。對於政府興建的住宅，雖然單價已比市場價格低廉，但災民仍然覺得不滿意，因此，對於現階段政府所推出之各類住宅，多數抱持否定的態度。由於政府財源有限，必須照顧其他縣市之弱勢戶，無法完全投注於災區，而且社會福利政策也需要兼顧公平正義，但災民似乎並不能體諒。又有極少數的災民，業已完成重建工作，並不住在組合屋，而是將它當作倉庫使用，佔用的原因是等待有更優渥的搬遷經費，純粹出於自利的動機。

第二節 建議

壹、加強政策規劃能力

政策規劃強調事件的動態性，而且不能將問題視為一個獨立的個體，要將之視為整個問題系絡的一部分，亦即所謂「見樹亦見林」，組合屋政策亦然。在政策規劃過程中，必須以宏觀的視野，考慮各種面向，追求較完善的境界，建議將規劃方面所面臨的問題，如規格大小、場地的選擇、居住的品質、數量多寡、居住年限等蒐集完整資訊，分析利弊得失，並建立檔案，萬一再有重大災害時，可以馬上規劃使用，達成快速安置的目標。另政府機關應定期舉辦政策規劃的培訓講習，調訓相關的公務人員，講

解規劃的方法及注意事項等，俾使方案的規劃周全，有效提昇政府的行政能力。

貳、加強府際關係，建立由下而上執行模式

加強府際關係，重視行政協商的機制，中央與地方政府，或地方政府之間，可以透過機關幕僚長，定期集會，磋商各項政策，使政策規劃與執行資訊公開透明，讓執行之地方政府充分瞭解中央政策規劃的目標，協力完成政策使命。而且要強化地方政府自主空間，建構由下而上的執行模式，中央將「權」與「錢」下放，只負責監督、協調、支援任務，賦予地方政府更大的權力、責任與義務，讓地方發揮因地制宜的功效，建構一個更能適應環境的政策執行過程。

參、改善組合屋居住品質

由於組合屋興建之材質、空間及施工之嚴密程度不及一般住宅，造成隔音、隔熱效果差等品質不佳的現象，居民雖然肯定政府興建組合屋對安置與重建工作有實質幫助的態度，但仍然略有微詞，如能參考國內外經驗，有效評估居住年限，並配合數量的控管，在施工過程中，使組合屋之間的空間加大，另選擇隔音、隔熱效果較佳的材質興建，配合良好的空調設施，對於居住品質自然大為提高。

肆、廣建平價住宅及重新規劃組合屋，以安置受災戶

妥善應用民間捐款，廣建平價住宅，訂立租售辦法，安置受災戶，對於沒有重建能力之低收入戶，又無相關社會救助住宅可

安置，建請將組合屋重新規劃使用，並集中管理，以作為弱勢族群之安置屋。另政府執行拆除後的安置政策，對於各類住宅，興建的數量與完工的時間要能充分掌握，與組合屋居住年限要銜接，在仔細衡酌配套措施後，再作政策宣示，避免如「先安置後拆除」的政策口號無法兌現，讓災民振振有詞拒絕整併拆除工作，而有損政府形象。

伍、加強政策宣導，爭取災民認同

私人企業為追求利潤，除加強服務態度外，更重視行銷的策略，以建立品牌和口碑。政府機關性質特殊，為民眾解決問題，增進福祉，乃是職責所在，對於建立公共關係的作法，並不積極。雖然政府機關普遍設立類似新聞發佈單位，加強與各媒體的互動關係，然而在政策行銷方面，作得並不澈底。在本研究當中，發現居民普遍肯定政府興建組合屋的作法，認為對安置與重建的工作有幫助，而且在規劃與執行階段，政府也多能夠注意災民的感受，儘量符合災民的期望，因此，似乎不能只以政府沒有作到先安置後拆除的目標，就全盤否定政府在組合屋政策的努力。建議相關政府機關以專業的行銷手段，宣導政府在組合屋政策的作為，喚醒民眾的記憶，促請災民配合後續的整併拆除措施。另對於無法全面兌現的再安置政策，亦應坦然相告，請求諒解，因為誠實就是最好的政策，政府限於財力，沒辦法滿足所有災民的需求，亦是很正常的事情。如果凡事「硬拗」，只是突顯推諉不負責任的駝鳥心態而已，對政府形象並無任何助益。

陸、改善安置住宅格局價格，展現公權力斷絕投機行為

政府興建的安置住宅，普遍被認為格局差，無法與民間所蓋的住宅比擬，營建機關宜參考民間的習俗及其他民營企業的成功個案加以改善。對於售價偏高的情形，相關機關應訪查當地的行情，再以打折的方式出售，讓民眾清楚政府安置的誠意，在訪查行情的過程，甚至可以請組合屋推派代表參與，讓資訊公開透明，所訂定的單價，更能獲得災民的認同。對於極少數災民為了領取更優渥的搬遷經費，霸佔組合屋當倉庫使用，政府機關應該貫徹公權力，執行強制拆除工作，斷絕投機行為，展現社會公平正義。

附錄一：台灣地區自西元 1900 年迄今災害性地震統計表

No	年	月	日	時	分	緯度	經度	地點	震源深度	規模	人口死亡	房屋全毀	備註
1	1901	6	7	8	5	24.7	121.8	宜蘭附近		5.6		1	
2	1904	4	24	14	39	23.5	120.3	嘉義附近		6.1	3	66	
3	1904	11	6	4	25	23.6	120.3	嘉義附近	7	6.1	145	661	斗六地震。 新港附近發生地裂及噴砂。
4	1905	8	28	12	22	24.2	121.7	立霧溪附近	5	6.0			
5	1906	3	17	6	43	23.6	120.5	嘉義縣民雄	6	7.1	1258	6769	梅山地震。 梅仔坑北方至民雄長 13km 斷層。
6	1906	3	26	11	29	23.7	120.5	雲林斗六地方	5	5.0	1	29	
7	1906	4	4	20	42	23.7	120.5	雲林斗六地方	5	4.9		5	
8	1906	4	7	12	52	23.4	120.4	鹽水港		5.3	1	63	大埔附近多崖崩，7、8 月連續發生。
9	1906	4	14	3	18	23.4	120.4	鹽水港	20	6.6	15	1794	7時52分再震，地裂噴砂， 崖崩甚多。

10	1908	1	11	11	35	23.7	121.4	花蓮萬榮附近	10	7.3	2	3	璞石閣附近有地裂及崖崩。
11	1909	4	15	3	54	25.0	121.5	台北附近	80	7.3	9	122	
12	1909	5	23	18	44	24.0	120.9	南投埔里附近		5.9		10	
13	1909	11	21	15	36	24.4	121.8	大南澳附近	20	7.3		14	
14	1910	4	12	8	22	25.1	122.9	基隆東方近海	200	8.3		13	
15	1913	1	8	6	50	24.0	121.6	花蓮附近		6.4		2	有地裂。
16	1916	8	28	15	27	24.0	121.0	濁水溪上流	45	6.8	16	614	南投地震系列。 埋沒 14 戶。
17	1916	11	15	6	31	24.1	120.9	台中東南約 20km	3	6.2	1	97	南投地震系列。
18	1917	1	5	0	55	24.0	121.0	埔里附近	淺	6.2	54	130	南投地震系列。
19	1917	1	7	2	8	23.9	120.9	埔里附近	淺	5.5		187	南投地震系列。
20	1918	3	27	11	52	24.6	121.9	蘇澳附近		6.2			

21	1920	6	5	12	22	24.0	122.0	花蓮東 方近海	20	8.3	5	273	
22	1922	9	2	3	16	24.5	122.2	蘇澳近 海	20	7.6	5	14	
23	1922	9	15	3	32	24.6	122.3	蘇澳近 海	20	7.2		24	
24	1922	9	17	6	44	23.9	122.5	花蓮東 方近海		6.0		6	
25	1922	10	15	7	47	24.6	122.3	蘇澳近 海	20	5.9	6		
26	1922	12	2	11	46	24.6	122.0	蘇澳近 海		6.0	1	1	
27	1922	12	13	19	26	24.6	122.1	蘇澳近 海		5.5			
28	1923	2	28	18	12	24.6	122.0	蘇澳近 海				1	
29	1923	3	5	8	10	24.5	121.8	蘇澳近 海				1	
30	1923	5	4	18	41	23.3	120.3	台南烏 山頭附 近		5.7		1	
31	1923	9	29	14	51	22.8	121.1	台東附 近		5.5		1	

32	1925	6	14	13	38	24.1	121.8	立霧河 口	20	5.6			
33	1927	8	25	2	9	23.3	120.3	台南新 營附近	20	6.5	11	214	
34	1930	12	8	16	01	23.3	120.4	台南新 營附近	20	6.1	4	49	磚塌倒 165 戶,曾文區多 地裂及噴砂。
35	1930	12	22	8	08	23.3	120.4	台南新 營附近	10	6.5		121	台南市道路龜裂,噴砂,新 營有崖崩。
36	1931	1	24	23	02	23.4	120.1	八掌溪 中流	20	5.6			嘉義附近損害。
37	1934	8	11	6	18	24.8	120.8	宜蘭濁 水河口	淺	6.5		7	
38	1935	4	21	6	02	24.4	120.8	竹縣關 刀山附 近	5	7.1	3276	17907	新竹-台中烈震。 獅潭、屯子腳斷層。
39	1935	5	5	7	02	24.5	120.8	後龍溪 中流公 館附近	10	6.0		28	新竹-台中餘震。
40	1935	5	30	3	43	24.1	120.8	大肚溪 中流內 橫屏山	20	5.6		2	新竹-台中餘震。
41	1935	6	7	10	51	24.2	120.5	梧棲附 近	20	5.7		5	
42	1935	7	17	0	19	24.6	120.7	後龍溪	30	6.2	44	1734	新竹-台中餘震。

								河口					
43	1935	9	4	9	38	22.5	121.5	台東東南 50 公里綠島附近	20	7.2			
44	1936	8	22	14	51	22.0	121.2	恆春東方 50 公里	30	7.1			
45	1939	11	7	11	53	24.4	120.8	竹縣卓蘭附近	10	5.8		4	
46	1941	12	17	3	19	23.4	120.5	嘉義市東南 10 公里中埔附近	12	7.1	358	4520	嘉義地方(中埔)烈震。草嶺山崩。
47	1943	10	23	0	01	23.8	121.5	花蓮西南 15 公里	5	6.2	1	1	道路崩害兩處,電線斷七處。
48	1943	11	3	0	51	24.0	121.8	花蓮東方 10 公里		5.0			
49	1943	11	24	5	51	24.0	121.7	花蓮東方 5 公里	0	5.7			煙突損壞 78 座。
50	1943	12	2	13	9	22.5	121.5	綠島南	40	6.1	3	139	崖崩 36 處。

								方 20 公 里						
51	1944	2	6	1	20	23.8	121.4	花蓮鳳 林附近	5	6.4		2	花蓮市上太和、白川有若 干損壞。	
52	1946	12	5	6	47	23.1	120.3	台南新 化附近	5	6.1	74	1954	新化地震。 有地裂,電桿鐵路歪斜。	
53	1951	10	22	5	34	23.9	121.7	花蓮東 南東 15km	4	7.3	68		花東縱谷地震系列。 山崩地裂,鐵路彎曲下沉。	
54	1951	10	22	11	29	24.1	121.7	花蓮東 北東 30km	1	7.1			花東縱谷地震系列。	
	1951	10	22	13	43	23.9	122.0		18	7.1			花東縱谷地震系列。	
	1951	11	25	2	47	23.1	121.2		16	6.1			花東縱谷地震系列。	
55	1951	11	25	2	50	23.2	121.4	台東北 方 30km	36	7.3	17	1016	花東縱谷地震系列。	
56	1955	4	4	19	11	21.8	120.9	恆春	5	6.8		22		
57	1957	2	24	4	26	23.8	121.8	花蓮	30	7.3	11	44	山崩。	
58	1957	10	20	2	28	23.7	121.5	花蓮	10	6.6	4			
59	1959	4	27	4	41	24.1	123.0	與那國	150	7.7	1	9		
60	1959	8	15	16	57	21.7	121.3	恆春	20	7.1	16*	1214*	恆春地震。	
61	1959	8	17	16	25	22.3	121.2	大武東 偏南 35	40	5.6		3		

								公里						
62	1959	8	18	8	34	22.1	121.7	恆春東 98 公里	15	6.1		32		
63	1959	9	25	10	37	22.1	121.2	恆春東 50 公里	10	6.5		3		
64	1963	2	13	16	50	24.4	122.1	宜蘭東 南方 50 公里	47	7.3	3*	6*	蘇花公路坍方一處,橫貫 公路山崩。	
65	1963	3	4	21	38	24.6	121.1	宜蘭東 南偏南 16 公里	5	6.4	1		蘇澳中震,有地裂。	
66	1963	3	10	10	53	24.5	121.9	宜蘭東 南偏南 19 公里	5	6.1				
67	1964	1	18	20	4	23.2	120.6	台南東 北東 43 公里	18	6.3	106*	10924*	嘉南(白河)烈震。 有地裂,噴砂。	
68	1964	2	17	13	50	23.2	120.6	台南東 北 50 公 里	10	5.9		422	嘉南(白河)餘震。	
69	1965	5	18	1	19	22.5	120.8	大武西 北偏北 26 公里	21	6.5		21	澎湖、台東有地鳴。	
70	1966	3	13	0	31	24.2	122.7	花蓮外	42	7.8	4*	24*		

								海						
71	1967	10	25	8	59	24.4	122.1	宜蘭東 南 58 公 里	20	6.1	2*	21*	花蓮長春橋山崩。	
72	1972	1	25	10	07	22.5	122.3	台東東 偏南 120 公里	33	7.3	1*	5*		
73	1972	4	24	17	57	23.5	121.4	花蓮瑞 穗東北 東 4 公里	15	6.9	5	50	瑞穗強震。	
74	1978	12	23	19	23	23.3	122.1	成功東 偏北 81 公里	4	6.8	2			
75	1982	1	23	22	11	24.0	121.6	花蓮東 南 12 公 里	3	6.5	1		宜蘭太平山坍方,道路龜裂。	
76	1986	5	20	13	25	24.1	121.6	花蓮北 偏西 15 公里	16	6.2	1*		蘇花及橫貫公路坍方,北迴鐵路鐵軌變位。	
77	1986	11	15	5	20	24.0	121.8	花蓮東 偏南 10 公里	15	6.8	13*	37*	花蓮地震。 蘇花及橫貫公路全線中斷,北迴鐵路鐵軌扭曲。中和華陽市場 2/3 房屋倒塌。	

78	1990	12	13	11	1	23.9	121.5	花蓮南方 10 公里	3	6.5	2*	3*	中橫,蘇花公路坍方,多處房屋龜裂。
79	1990	12	14	3	49	23.9	121.8	花蓮東南方 30 公里	1	6.7			
80	1991	3	12	14	4	23.2	120.1	台南佳里附近	12.3	5.9			
81	1992	4	20	2	32	23.8	121.6	花蓮南偏西 15.1 公里	8.1	5.6			花東海岸公路坍方,瑞港公路落石。
82	1992	5	29	7	19	23.1	121.4	成功北方 5.0 公里	13.7	5.4			花蓮富里牆壁龜裂,地基碎裂。
83	1993	12	16	5	49	23.2	120.5	大埔西南西 10.0 公里	12.5	5.9			大埔地震。 大埔民房龜裂,產業道路路中斷。
84	1994	6	5	9	9	24.4	121.8	宜蘭南方 34.8 公里	5.3	6.2	1*	1*	南澳地震。 蘇花公路坍方,房屋 25 毀損,1 死 2 傷,中橫公路中斷,南方澳道路龜裂。
85	1995	2	23	13	19	24.2	121.7	花蓮地震	21.7	5.8	2*		中橫公路落石擊中遊覽車。

86	1995	6	25	14	59	24.6	121.7	宜蘭西南南方 19 公里	40	6.5	1*	6*	牛鬥地震。 三峽白雞山莊數棟房屋 滑落坡谷。
87	1998	7	17	12	51	23.5	120.7	阿里山 西方 14.2 公 里	3	6.2	5*	18*	嘉義瑞里地震。 瑞里飯店嚴重受損,阿里 山區多處公路、鐵路坍方 中斷,嘉南地區多處房屋 毀損。
88	1999	9	21	1	47	23.9	120.8	日月潭 西方 9 公 里	8	7.3	2505 (含 失 蹤)	50652 (全倒) 53615 (半倒)	南投集集大地震。 二十世紀台灣島內規模 最大地震,車籠埔斷層活 動,錯動長達 80 公里。南 投、台中縣災情慘重。
89	1999	10	22	10	19	23.5	120.4	嘉義市 西偏北 2.5 公里	12.1	6.4		7*	嘉義地震。
90	2000	5	17	11	25	24.2	121.1	日月潭 北偏東 40.8 公 里	3	5.3	3*		中橫公路中斷災情嚴重。
91	2000	6	11	2	23	23.9	121.1	玉山北 方 47.4 公里	10.2	6.7	2*		中橫公路、埔霧公路落石 坍方。

92	2002	3	31	14	52	24.2	122.1	花蓮秀 林地震 站東方 44.3 公 里	9.6	6.8	5*	中橫公路落石、蘇花公路 坍方。 消防署災情報告
93	2002	5	15	11	46	24.6	121.9	宜蘭蘇 澳地震 站東北 方 9.3 公里	5	6.2	1*	331 花蓮烈震餘震

資料來源：一、中央氣象局截至民國九十一年五月十五日止。

二、921 地震死亡人數與房屋毀損情形以重建會資料更正。

附錄二：訪談紀錄

訪談紀錄（一）

訪談時間：1.民國九十二年十月二十七日上午九時
2.民國九十二年十月十四日上午九時
3.民國九十二年十月二十九日下午十四時
4.民國九十二年十一月五日下午十八時三十分

訪談地點：受訪者辦公室

受訪者：重建會 A-1,A-2,A-3,及營建署 A-4 等四人

方式：面訪

一、在問題的認定方面

第一題：為何要興建組合屋？其政策如何形成？何人決定？

A-1 答：大地震發生後，先是混亂，再來是搶救，接著必須作安置的工作。集集大地震就是在此情況下興建組合屋，進行安置工作，當然參考國外的作法也有，因為日本在 1995 年阪神地震，而美國在 1993 年加州北嶺地震均有興建組合屋，台灣也可以仿倣國外的作法。組合屋興建是由營建署提出構想，在八十八年地震後的重建會議中討論，參加的人員是政務委員、各部會局署、省市政府首長，通過後才興建組合屋。

A-2 答：集集大地震房屋全倒半倒很多，為了安置災民，所以興建組合屋應該基於事實需要。是由內政部代表提出組合屋興建的方案，在重建會議時討論，由劉執行長裁示，再經公文程序才決定興建。

A-3 答：為了安置災民，所以才興建組合屋。是由內政部提出在重建會議取得共識才通過。

A-4 答：1995 年日本阪神地震，有興建組合屋，一方面是

學習日本的作法，一方面是為了安置災民，是內政部營建署提出興建方案，經會議討論通過實施，所以就建組合屋，當初是以趕快安置為目標，對於後續的配套措施並不在討論的範圍。

第二題：組合屋興建數量如何估算？

A-1 答：當時很亂，為了趕快安置，一方面受理，一方面興建，數量很難掌握，估算工作由地方政府負責。

A-2 答：災害情形，地方政府最清楚，組合屋估算工作由地方政府處理。

A-3 答：災民需要多少組合屋，會向公所登記，有關估算工作就由地方政府統計數量交有關單位按數量興建。

A-4 答：當時很亂，數量很難估算，營建署有派員到各受災鄉鎮市去瞭解他們需要多少組合屋，然後就通知有關單位興建，幾乎受理跟興建同時進行，並沒有針對組合屋需求作深入調查，地方政府估算後也沒有複核的機制。

第三題：組合屋興建場地如何選定？有無經過評估？

A-1 答：由地方政府選擇場地，報到重建會，然後由負責興建單位自行勘查，營建署有去評估場地，至於民間興建的不清楚。

A-2 答：選擇場地大部分由鄉鎮市公所負責，興建單位有無事先評估不清楚。

A-3 答：由縣市政府或鄉鎮市公所就其轄區內找尋適當場地，一般是先找公有地，像台糖或機關用地，有些地方沒有公有地，比較熱心的人士會主動捐出或由地方政府協調善心人士捐出場地，有無事先

評估不清楚。

A-4 答：由地方政府選擇場地，評估規劃在營建署負責部分，是由市鄉規劃隊作過勘查評估，而且作成紀錄，至於民間興建部分可能比較粗略。

第四題：組合屋原規劃居住幾年？如何估計居住年限？

A-2 答：是以一年為暫住原則。因一年只是原則性規定，如果重建工作不順利，有必要就可延長，但因重建工作千頭萬緒，無法在一年完成，政府有體認這種狀況，而且災民也向立法委員反應，所以九二一暫行條例在八十九年二月公布施行時，就規定為三年，九十二年修正時再增加為四年，而且經過立法院決議還可以延長。

A-3 答：剛開始是以一年為居住原則，當初只是一個彈性規定而已，隨時可以配合實際狀況延長。

A-4 答：重建會訂定的要點原規定是一年為暫住原則，當初想法可能是重建工作會順利完成，而且那只是原則性規定而已，隨時可以再調整。

第五題：組合屋政策，事先有無詳細規劃？

A-2 答：決定要興建組合屋的時間很短，為了趕快興建以便能夠安置災民，當初對於組合屋政策，沒有時間作詳細的評估。

A-4 答：地震後災情慘重，上級長官非常重視，指示要趕快救災及安置，營建署因應實際需要並參考國外的作法提出興建組合屋的方案，為了要趕時間，提出後就是在重建會議上討論，並沒有在實施之前作過很詳細的規劃。

二、在方案的選擇部分

第六題：政府選擇安置的方案有那些？有無詳細評估？災民的反應如何？

A-1 答：九二一大地震後，政府推出「申請住組合屋」、「請領租金」及「優惠購買國宅」三選一政策，主要是供災民有多樣的選擇，其根據當然是政府的社會救助政策，讓災民能迅速站起來。在內部會議上有經過討論，但沒辦法作詳細評估，一般災民都有正面評價。

A-2 答：政府推出「申請住組合屋」、「請領租金」及「優惠購買國宅」三選一政策，是讓災民考量不同的需要，選擇各人所需要的部分。因上級要求，而且時間很緊迫，只在內部作業和會議上有經過意見磋商，沒有作詳細評估，一般災民反應相當好。

A-3 答：政府推出「申請住組合屋」、「請領租金」及「優惠購買國宅」三選一政策，因有多重選擇，一般反應不錯，其中申請租金的最多，有二十幾萬人，申請住組合屋共有五千多戶，申請購買國宅有一千多戶。

第七題：在以往的防救措施上，政府曾否有興建組合屋的規劃？

A-1 答：在防救的措施上，據我瞭解，應該沒有興建組合屋的計劃。

A-2 答：以前台灣沒有發生過像九二一這麼大的災害，所以在防救的措施上，沒有興建組合屋的計劃。

A-3 答：台灣以往從沒有興建過組合屋不曾在防救上有這樣的規劃。

A-4 答：組合屋興建是第一次，以往不曾有這樣的規劃。

三、在政策合法化方面

第八題：組合屋政策的合法化過程如何？興建組合屋排除土地法、環境影響評估法、國有財產法等規定，有無衍生另類的問題？

A-2 答：組合屋興建是依據緊急命令辦理，緊急命令是經過行政院會決議報請總統發布，然後送立法院追認通過。排除相關法律規定對事後有影響，像排水問題沒有解決，不但影響社區本身，連臨近的農地都會受害。

A-3 答：組合屋政策是依據緊急命令，然後在重建會議中討論通過實施。排除一些規定有一定的影響，但是緊急命令規定的沒辦法。

A-4 答：組合屋興建是依據緊急命令之規定辦理，適用之法令沒問題。排除相關法規的適用會有一些問題，像土地開發使用，環境衛生等都會受到影響。

第九題：興建組合屋為何不由政府統一發包興建而同意民間慈善宗教團體一起興建？

A-1 答：因為組合屋需求量多，統一由政府發包，可能有時效上的問題，而且民間宗教慈善團體有熱忱參與興建，所以政府並沒有統一發包興建。

A-2 答：地震後，除日本運送回來約一千間組合屋外，需要的數量還很多，當初居住在帳篷裡的還有很多災民，政府一下蓋那麼多組合屋有困難，所以同意民間宗教慈善團體一起興建。

A-3 答：我想應該災民很多，全部由政府蓋有困難，所以才由政府與民間宗教慈善團體一起興建。

A-4 答：營建署原規劃興建 2370 間，後來為了減低政

府財政負擔，而且民間宗教慈善團體有熱忱參與興建，所以政府並沒有統一發包興建，而且政府興建的經費亦由紅十字會補助。

第十題：組合屋的規格空間，如何設計？有無一致的標準？

A-1 答：營建署興建有固定的規格大小，其他單位興建的則無，但是大致上規格大小沒有相差很多。

A-2 答：除了日本組合屋八坪外，政府機關蓋的大小一樣，民間蓋的則沒有一致。

A-3 答：日本式的八坪，大部分都是十二坪，民間蓋的少數有到十六坪。

A-4 答：營建署興建部分，原規劃 8.8 坪，重建會在 88.10.05 公文規定統一為十二坪，規格也有固定，像是以二房設計，興建前先作地基穩固。但民間興建的則無一致的標準，也沒有作地基穩固。

四、法令方面

第十一題：與組合屋有關的重要法令有那些？其相關規定為何？

A-2 答：有緊急命令、九二一震災重建暫行條例、九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點、剩餘臨時住宅配住實施要點、九二一震災臨時住宅分配及管理辦法、重建區弱勢受災戶安置計畫、九二一震災出租先租後售及救濟性住宅安置受災戶辦法等。緊急命令第四點規定是興建臨時住宅的法源依據，並排除土地法及國有財產法等有關規定之限制。九二一震災重建暫行條例第二十三條是規定居住期間，原規定三年，九十二年再修正為四年，

必要時，得經立法院決議延長之。九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點，該要點是重建會在民國八十八年十月發布施行，規定分配的對象、證明文件並以抽籤方式決定，該要點第三點有原則上可暫住一年之規定。剩餘臨時住宅配住實施要點，該要點目的是為有效運用剩餘臨時住宅及適時發揮社會救助功能，規定分配的順序及一般受災戶居住酌收費用。九二一震災臨時住宅分配及管理辦法，該辦法係因應九二一震災重建條例於民國九十二年二月七日增訂條文後，必須配合訂定之有關分配、管理、清查、異動等辦法，其中第四點規定，臨時住宅得經縣（市）政府申請，經重建會同意，轉為各種災變之緊急救難中心或弱勢族群之安置屋。重建會另於九十二年四月訂定重建區弱勢受災戶安置計畫，是針對組合屋內住戶，提供待售國民住宅、新社區、都市更新餘屋安置，依經濟能力條件，訂定不同租金等級。內政部於九十二年七月二十五日發布「九二一震災出租先租後售及救濟性住宅安置受災戶辦法」，該辦法規定可將政府興建之住宅，作為出租及救濟性住宅使用，其中救濟性住宅，係指政府無償借予符合一定資格列冊低收入戶之住宅。

訪談紀錄（二）

- 訪談時間：
- 1.民國九十二年十一月三日上午九時
 - 2.民國九十二年十一月四日上午九時
 - 3.民國九十二年十一月五日上午九時
 - 4.民國九十二年十一月五日下午十四時
 - 5.民國九十二年十一月七日下午十六時

6.民國九十二年十一月七日下午十三時

7.民國九十二年十一月三日下午十五時

8.民國九十二年十一月七日上午九時

訪談地點：受訪者辦公室

受訪者：南投市、大里市、中寮鄉、埔里鎮、新社鄉、東勢鎮公所及南投縣、台中縣政府等 B-1、B-2、B-3、B-4、B-5、B-6、B-7、B-8 八人

方式：面訪

一、在執行態度方面

第一題：在組合屋政策中 貴機關負責什麼任務？如何去執行？

B-1 答：負責安置、管理工作。依照法規規定的辦理

B-2 答：負責有災民資格審查配住，後續管理，組合屋用地租用契約訂定。有法令和上級的函示解釋可以參考。

B-3 答：負責清查、管理、救助等工作。按照法令和上級的規定辦理。

B-4 答：負責清查、管理、救助、整併、拆除等工作。依相關的規定和上級命令辦理。

B-5 答：負責安置、管理、清查、環境衛生、生活輔導、反映心聲等工作。依相關的規定辦理。

B-6 答：負責安置、分配管理等工作。有法規可以參考辦理。

B-7 答：負責業務是輔導及監督。有法規可參考，如有問題可請示上級。

B-8 答：負責安置、輔導、安全及衛生的維護。依照法令、上級的函示規定辦理。

第二題：在政策執行中，如果受到外界的關心（例如民意代表或其他機關）如何處理？

B-1 答：各級民意代表都會關心，像居住問題，他們都會反映災民的意見。當然會將他們的意見反應上去，由上級機關處理。

B-2 答：會依相關規定辦理。像分配居住的問題，民意代表和長官都會關心，儘量秉公處理，但還是會有一些困擾。

B-3 答：會有各級民意代表出面關心，我們都會秉公處理。

B-4 答：有民意代表會關心，現在比較困擾是整併拆除，經常會接到他們的反映，因很多決定不是基層可以作主，大部分都要反映給重建會作決定。

B-5 答：會有長官及各級民意代表關心，儘量秉公處理。

B-6 答：執行組合屋政策，基層機關無錢無權，很多事無法決定，過程中會有民意代表會關心，儘量秉公處理或轉報重建會。

B-7 答：會有各級民意代表關心，儘量處理，無法處理就轉報。

B-8 答：會有縣級民意代表關心，儘量協調公所秉公處理。
或反映重建會處理

二、在執行方法方面

第三題：組合屋分配居住資格的認定有無困難？執行上有無困擾？

B-1 答：組合屋分配居住的資格認定先登記，經過市公所篩選資格再進入，如果人數比組合屋多，則用抽籤決定，執行上沒有困擾。

B-2 答：認定上以文書資料審核並無困難之處，執行上是進

住後與原申請者不符，或申請時與進住人數不符較困擾。

B-3 答：第一階段的分配居住，由公所建設課、村長、鄉民代表共同分配，多少會有一些人情壓力，第二階段剩餘組合屋再分配，就由公所自行負責，但還是會有一些人情壓力。

B-4 答：認定沒有困難，住戶多時就用抽籤解決，執行沒有困擾。

B-5 答：資格認定沒有問題，問題是執行上會有民意代表及長官的壓力，所以會有一些困擾。

B-6 答：資格認定以文件為憑，沒有問題，但執行上會有民意代表及長官的壓力，所以會有一些困擾。

B-7 答：認定沒有困難，執行也沒困擾。

B-8 答：認定沒有困難，執行也還好，主要是承租戶的認定會有一些困擾。

第四題：民國八十八年十二月政府將剩餘組合屋再開放利用，資格如何認定？執行上有無產生後遺症？

B-1 答：優先開放給中低收入戶和殘障人士居住，資格認定上沒有困難，但居住者大部分是弱勢戶，現在要拆除就會發生困擾，因為他們會抗爭，認為政府沒有照顧他們。

B-2 答：依送審文件作認定，較會引發爭議。執行上沒有太大後遺症。

B-3 答：剩餘組合屋再開放使用由公所分配，因為供過於求，所以鄉長也有一些人情壓力，91年1月曾經清查有60戶不符合居住資格，原來要清除，但後來重建會重新規定，在90年10月16日進住者，視同具有原始居住的資格，所以也就不了了之。

- B-4 答：認定上沒有什麼困難，執行用抽籤決定，當初居住的資格約有二分之一屬於承租戶（九二一地震發生時無自有住宅向他人承租者），政府要拆除，他們會藉著安置配套住宅沒蓋好，拒絕搬遷。
- B-5 答：認定上沒什麼困難，大都是針對單親戶、獨居老人、原住民及身心障礙的人，配住時會有一些人情壓力，要求特別優先或寬容。
- B-6 答：資格認定沒什麼困難，但是會有一些人情壓力，因進住者大部分弱勢戶，會增加事後拆除處理的困難。
- B-7 答：資格認定無困難，配住時會有民意代表壓力，目前政府執行整併拆除工作，最困難的就是處理這階段進來的住戶，因多是單親戶、獨居老人、原住民及身心障礙的人。
- B-8 答：資格認定沒有困難，但最好能將承租戶及受災戶分開，因承租戶是目前處理組合屋政策收尾工作最困難的對象。

第五題：面對組合屋民眾的要求，如何有效處理？

- B-1 答：地方政府沒有經費，能夠解決的就幫忙解決，不能夠解決的就反映縣政府處理。
- B-2 答：轉請督導機關臺中縣政府、行政院九二一震災災後重建委員會等相關單位處理。
- B-3 答：對於分配安置的，公所可以依法令規定處理，其他的事，能夠處理就處理，不能處理就轉報。
- B-4 答：法令上規定屬公所權責的才會處理，大部分都轉報縣政府、重建會處理。
- B-5 答：能夠解決的就由公所解決，不能夠解決的就反映縣政府、重建會處理。

B-6 答：除了一般性工作外，碰到像修繕需要經費的，地方政府沒有預算，也就沒辦法處理，對於不能處理就轉報。

B-7 答：地方政府在執行這項政策，可說無權無錢，碰到小問題能夠處理就處理，大部分碰到經費的事就轉報重建會或營建署。

B-8 答：對於協調性或比較簡單的事，能夠處理就由縣府處理，不能處理就轉報重建會或營建署處理。

第六題：執行組合屋災民安置、整併、拆除，需要什麼條件配合？

B-1 答：法令規定要明確，像居住年限、資格認定、拆除條件等，都要規定清楚。

B-3 答：政府承諾的政策，要去兌現，像先安置後拆除，必須配套措施完整，現在因為政府興建的住宅，數量少，還有很多未完工，災民會以這種理由拒絕搬遷。

B-6 答：除了相關法令要規定的清楚完整外，另外配套措施也要與法令規定的居住期限銜接。

三、標的團體方面

第七題：組合屋災民進入居住後面臨那些問題？如何解決？

B-1 答：像隔音、隔熱、化糞池、設備等，有些可以馬上解決，像設備如冷氣、冰箱，國防部、紅十字會他們就會贈送，但有些就沒辦法處理，例如像隔音，基本上，政府能解決的，都會幫助災民解決。

B-2 答：空間狹小、夏天悶熱、生活品質不良，部分等待重建完成，政府配國宅出租及打折購屋方式安置住

戶。

- B-3 答：剛開始時，像化糞池、水溝清潔、隔音、隔熱等問題，但因有以工代賑，清潔工作沒有什麼問題，隔熱部分有用通風扇、隔熱漆加以改善，但隔音部分一直無法解決，而現在沒有以工代賑，清潔工作也有些問題。目前最大的困擾是執行整併拆除工作。
- B-4 答：像化糞池、水溝清潔、隔音、隔熱等有問題，清潔工作在前一、二年有以工代賑執行故沒有什麼問題，隔熱部分有用通風扇、隔熱漆加以改善，但隔音部分一直無法解決。
- B-5 答：水溝清潔、隔音、隔熱等居民有反映，但問題不大，重要的是秩序管理，因居民來自各方，不好管理。
- B-6 答：環境清潔、隔音、隔熱等問題，隔熱部分由公所及營建署加裝隔熱板，後來還裝防颱設備。
- B-7 答：水溝清潔、隔音、隔熱、化糞池溢滿等問題，大部分由重建會及營建署處理。
- B-8 答：像生活環境、設備、居住品質等，縣府能解決的就幫忙解決，無法解決的就轉報重建會處理。

第八題：組合屋的災民如何反應他們的訴求？有無固定的聯繫機制？政府機關又如何處理？

- B-1 答：組合屋有設立管理委員會，開會時會請市公所派員列席，而且我們有建立管理委員會聯絡名冊，有事可以隨時聯絡，另外每兩個月要將管理委員會聯絡名冊報縣政府。能夠解決的就幫忙解決，不能夠解決的就反映縣政府處理。
- B-2 答：由管理委員會作聯繫或參與住戶大會。轉請督導機關臺中縣政府、行政院九二一震災災後重建委員

會等相關單位處理。

B-3 答：組合屋有設立管理委員會，有事主委可以隨時反應解決，另外，鄉公所如果與組合屋有關公文也會轉交給管理委員會。能夠處理就處理，不能處理就轉報。

B-4 答：組合屋有設立管理委員會，有事主委可以隨時反應解決，管理委員會有設立生活重建有關聯絡員(聯絡員每人每月 18,000 元)，可以隨時聯絡，另外，他們開會也會請鎮公所派員列席。大部分都轉報縣政府、重建會處理。

B-5 答：跟組合屋管委會聯繫，他們開會也會請公所列席。能夠解決的就由公所解決，不能夠解決的就反映縣政府、重建會處理。

B-6 答：組合屋有設立管理委員會，主委可以隨時反應，另外，鄉公所如果與組合屋有關公文也會轉交給管理委員會，他們開會也會請公所派員列席。能夠處理就處理，不能處理就轉報。

B-7 答：現在每兩個月要清查組合屋一次，可以知道組合屋的狀況，還有組合屋有什麼問題，公所會隨時陳報，縣府無法解決的，就轉報重建會處理。能夠處理就處理，不能處理就轉報重建會或營建署。

B-8 答：有針對組合屋住戶開說明會，組合屋管委會有事也會聯絡。能夠處理就由縣府處理，不能處理就轉報重建會或營建署處理。

第九題：組合屋規劃居住年限執行後，為何延長？

B-1 答：因重建工作千頭萬緒，無法在短期內完成，很多災民向立法委員反應，而且日本阪神地震，組合屋

住了五年，所以九二一震災重建暫行條例在八十九年二月公布施行時，就規定為三年，九十二年修正時再增加為四年，而且經過立法院決議還可以延長。

B-3 答：因配合事實需要才延長，很多房屋重建，像集合式住宅，居民意見整合不易，又餘震頻繁，無法施工，所以就延長居住期限。

B-7 答：因為災民紛紛向立法委員反映，認為一年為暫住原則之規定，對災民沒有保障，而且重建工作很複雜，非短時間可完成，所以就延長期限。

B-8 答：地震後災區經濟很差，居民生活很苦，縱有能力重建，但餘震不斷，營建工人又不好請，房屋重建非短期內可完成，乃向民意代表反映，政府也有體認這種狀況，所以制定條例時就規定為三年，民國九十一年災民又向立法委員反映，再度延長一年為四年，而且經過立法院決議尚可延長。

四、機關間的溝通協調方面

第十題：面對組合屋問題，如何與其他機關溝通處理？有無固定的聯絡機制？

B-1 答：有問題就用公文轉報，效果要看問題性質，有些有效，但是有些沒辦法解決的，像隔音問題，就沒有辦法。

B-2 答：有問題可用電話、公文請示，或在會議中提出來。

B-3 答：我們用公文轉報，效果如何要看是那一類問題，有些問題容易解決效果就很好，但不容易解決就沒有效果。

B-4 答：我們用公文或利用開會時提出來解決，效果還可以。

B-5 答：我們會用公文或電話反映，效果要看是什麼問題，有些好，有些不好，比較嚴重的是，業務權責不清，統一指揮的機制有問題，像縣府蓋的國宅，由公所輔導災民進住，發生水電施工及抽油煙機購買及安裝問題，重建會推給縣府，縣府又不管，最後公所出錢解決。

B-6 答：像消毒、水電問題，本所就能夠解決，無法解決的就反映縣府處理，效果要看問題性質決定。

B-7 答：一般問題還好，現在較困擾的是拆除、整地恢復原狀，跟重建會反映也無法妥善解決，效果不是很好。

B-8 答：在地震後的一年內，大都由縣府與民間慈善宗教團體協調解決問題，民國 90 年以後與重建會才比較有接觸，解決問題效果要看問題的性質而定。

第十一題：政策的規劃與執行步調能否達成一致？

B-1 答：政策規劃與執行步調不一致，像民國九十一年下半年，因為重建條例規定為三年居住期限，重建會要我們執行拆除工作，但後來重建會與立法院協調時，同意再延長一年，但是經過我們勸導搬離者超過三百戶，當知道可以再居住一年的時候，搬離者要求再回來居住，但重建會說不可以，我們基層單位被災民責難，認為政府出爾反爾，對今（九十二）年我們要執行拆除工作，就會很謹慎，怕再次出錯。

B-4 答：民國九十一年下半年，重建會要我們執行拆除工作，經過我們勸導搬離者超過一半，但後來重建會又再延長一年，搬離者要求再回來居住，但重建會說不可以，我們基層單位被災民責難，對九十二年我們要執行拆除工作，就會特別謹慎，避

免重蹈覆轍。政策規劃與執行步調不一致。

C-5 答：業務權責不是很清楚，像前面所說縣府蓋的國宅，由公所輔導災民進住，發生水電施工及抽油煙機購買及安裝問題，重建會推給縣府，縣府又不管，最後公所只好出錢解決。

第十二題：政府要拆除組合屋面臨那些問題？現行法令能否貫徹執行？政府採取那些補救措施？

B-1 答：要拆除必須配套措施完整，像在五育中學附近，有平價住宅 63 戶，透天住宅 60 戶，但數量少安置有問題。現行法令無強制規定，拆除會有困擾。補救措施是有，像在 91 年，曾經對組合屋承租戶（指九二一地震時無自有住宅承租他人的房子）補貼，如果在 91 年 10 月底前搬遷者補助 3 萬，11 月底前搬遷者補助 2 萬，12 月底前搬遷者補助 1 萬，92 年對全倒半倒戶補貼，如果在 92 年 10 月底前搬遷者補助 3 萬，11 月底前搬遷者補助 2 萬，12 月底前搬遷者補助 1 萬。

B-2 答：原訂暫行條例至九十二年底居住滿四年拆除，至目前無明確指示，拆除可能會與中央先安置後拆除的政策相違，補助方式有國宅租金優待承租方式及新社區開發。

B-3 答：面臨災民抗爭，重建安置的工作並沒有完成，法令又無特別規定，大概只能斷水斷電，整併後只有發 5,000 元維修費，沒有什麼安置的措施。

B-4 答：我覺得不太可能在 92 年底拆除完畢，像我們這裡有蓋新社區及平價住宅，約 200 多戶，目前都還沒有完工，所以安置上可能有問題。法令規定又不是很明確，能否貫徹執行尚未知數。整併時有

發 5000 元維修費。

- B-5 答：拆遷的計劃還不明朗，可能有困難，目前本所轄區只有十六戶國宅可安置，不但數量少，坪數又小，災民反映不佳，所以繼續住組合屋，至少住組合屋不用錢。法令沒有強制拆除規定。沒有特別補助。
- B-6 答：可能有困難，因政府無法作到先安置後拆除的承諾。像本所轄內蓋有約 120 戶國民住宅，但有 48 戶明年才完工，另外蓋好的坪數小，隔間設計又差，一般反應差，銷售情況不好。法令沒有強制拆除規定，只能用斷水斷電。整併只有 5000 元維修費補助。
- B-7 答：因為總統大選還有立法院的因素，所以拆除問題還不確定。本縣有國民住宅安置，像南投市有一百二十四戶，其中一般住宅 61 戶已售完，還有 63 戶分災民的性質打折租或售，現在還在公告。貫徹執行要有法令依據，目前可能有困難。整併有 5000 元維修費補助，提早搬遷三個月二個月一個月則有三萬元二萬元一萬元補助。
- B-8 答：因有民意代表介入，還有災民尚有生活就業需輔導，所以在 92 年底要拆除完畢，可能有困難。貫徹執行，目前可能有困難。在 91 年為了鼓勵災民儘速搬遷，曾推出一年十二萬元的補助，提早十一月發給十一萬，以下類推，另外還有國宅安置，但數量不多。

訪談紀錄（三）

- 訪談時間：1.民國九十二年十月三十日上午九時
2.民國九十二年十月三十一日上午九時
3.民國九十二年十月三十一日下午十三時

- 4.民國九十二年十月三十一日下午十六時
- 5.民國九十二年十一月二十日上午九時
- 6.民國九十二年十一月二日上午九時
- 7.民國九十二年十一月二十日下午十三時
- 8.民國九十二年十一月二日下午十六時

訪談地點：受訪者住處

受訪者：大里市、大里市、埔里鎮、埔里鎮、南投市、東勢鎮、東勢鎮及新社鄉等組合屋 C-1、C-2、C-3、C-4、C-5、C-6、C-7、C-8 八人

方式：面訪

一、在居住品質方面

第一題：請問您，居住組合屋，對於環境衛生、隔音、隔熱及居住空間，有無造成生活上的不便？

C-1 答：在衛生、環保、安寧、隔熱等方面，均有缺失，隔熱問題特別嚴重，還有公共設施、水溝清潔也都蠻嚴重的。

C-2 答：我住的社區衛生、環保比較沒問題，但隔音隔熱的問題蠻嚴重的，不但悶熱而且一點隱私權都沒有。

C-3 答：本社區在環境清潔工作，前兩年有以工代賑，現在則由學校同學幫忙，所以沒有什麼問題。另外在水溝方面，有發包固定時間疏濬，問題比較大的是隔音及隔熱，會造成一些生活上的不便。

C-4 答：住組合屋在衛生、環保、安寧、隔熱等方面，本來就比較有問題，我們也只有認了。但是現在有幾戶會漏雨。

C-5 答：環保衛生還好，隔音及隔熱問題較嚴重，居住品質不好。

- C-6 答：環保衛生有以工代賑的人幫忙還好，現在雖無以工代賑，但環境還可以。隔音及隔熱問題比較嚴重，會有一些不方便。
- C-7 答：有發生隔音、隔熱、水溝清潔等問題，但因是臨時住宅，也沒辦法。
- C-8 答：在衛生、環保、安寧、隔熱等方面，均有問題，尤其是安寧和隔熱問題最嚴重，隔音不好，有時候會造成住戶間的不愉快。

二、居住年限

第二題：您覺得政府所訂組合屋的居住期限是否合理？對於安頓的效果與重建的工作有無實質的幫助？

- C-1 答：居住期限不合理，很多重建問題都還沒有解決，應該看重建的腳步是否已經完成，再來決定居住年限，事實上住組合屋是一件痛苦的事情，沒有人喜歡住在那裡。組合屋對安置災民、重建的工作成效是很好，只是政府沒有盡到照顧的責任而已。
- C-2 答：居住期限，無法達到安頓災民與重建的效果，應該先安置再拆除。對於安頓的效果與重建的工作有實質的幫助，但是配套措施要完善，例如貸款、更新老街計畫要健全。
- C-3 答：居住期限應該配合先安置後拆除，對安頓的效果與重建的工作有幫助。
- C-4 答：我們還是認為政府要貫徹先安置後拆除的政策，不限定期限。我覺得組合屋對安頓的效果與重建的工作很有幫助。
- C-5 答：居住年限很多災民希望愈久愈好，我想最好安置的措施要先規劃好才談居住年限的問題。我覺得對

安頓的效果與重建的工作成效很好。

C-6 答：規劃幾年要看後續的單元措施有無配合。我覺得對安頓的效果與重建的工作很有幫助。

C-7 答：居住年限希望能多住一、二年。我覺得對安頓的效果與重建的工作很有幫助。

C-8 答：居住年限希望能住六年。對安頓的效果與重建的工作成效很好。但資格要嚴格，像本社區，在第一階段進住的，約有百分之八十已完成重建，而在剩餘組合屋再分配使用時，有許多獨居、身心障礙、單親家庭，據瞭解，僅有五戶是真正的受災戶，但他們也是弱勢戶，會增加政府事後處理的困難。

三、治安交通方面

第三題：您所居住的組合屋社區有無發生過竊盜及吸毒等治安案件？社區及政府相關單位有無對治安加強規劃？效果如何？

C-1 答：竊盜案件經常發生，還有就是喝酒打架、聚賭。警察機關有設立巡邏箱效果不錯。

C-2 答：本社區沒有發生治安案件，警察機關有設立巡邏箱剛開始有以工代賑擔任守望相助，效果不錯。

C-3 答：我們社區有發生過偷內衣褲竊盜案件，警察機關有設立巡邏箱剛開始還有以工代賑擔任守望相助，後來就很少發生。

C-4 答：我們社區曾發生過竊盜案件，警察機關有設立巡邏箱，經常巡邏，社區有守望相助，效果不錯。

C-5 答：我居住社區曾發生過竊盜、吸食安非他命、喝酒鬧事等案件，警察機關有設立巡邏箱，前一、二年

社區用政府補助之以工代賑擔任守望相助，後來就很少發生治安案件。

C-6 答：無發生過治安案件，警察機關有設立巡邏箱，經常巡邏，效果不錯。

C-7 答：曾發生過竊盜案件，前一、二年社區有以工代賑人員擔任守望相助，維護治安效果不錯。

C-8 答：未發生過治安案件，警察機關派員經常巡邏，又有以工代賑人員擔任守望相助，維護治安效果不錯。

第四題：您居住組合屋後，社區停車有無規劃，是否會造成生活不便？社區及政府相關單位有無對交通動線加強規劃？效果如何？

C-1 答：社區停車有規劃，交通動線順暢沒問題。但因隔音效果不好，車子發動會有吵雜。

C-2 答：興建完成時停車就有規劃，交通動線沒問題。

C-3 答：停車有規劃，交通動線沒什麼問題。

C-4 答：社區完成時，停車有規劃，交通動線沒什麼問題。

C-5 答：停車規劃沒什麼問題，不會造成生活不便。

C-6 答：社區停車有規劃，交通動線沒什麼問題，不會造成生活不便。

C-7 答：停車規劃沒什麼問題。

C-8 答：興建時停車就有規劃，交通動線沒什麼問題。

四、回應方面

第五題：對於組合屋災民的陳情反應意見，政府機關如何處理？其處理情形，有無獲得災民的認同？

C-1 答：可以直接向政府反映，政府機關有處理，在地震後兩年內，因為政府推出以工代賑，所以有些工作，

像水溝清潔作得很好，化糞池一年抽一次還過得去，但是現在水溝清潔已經無人處理，雜草叢生，公共設施也不完善，說真的，現在對政府處理不滿意。

- C-2 答：可以直接向政府反映，地震以後兩年內，因有以工代賑，所以環境衛生沒問題，而且九二一基金會和紅十字會有撥款（每戶 6000 元），可以雇人作一些事，隔熱有隔熱漆、風扇可以部分改善，但隔音問題就沒辦法解決。
- C-3 答：隔熱部分政府有使用隔熱漆、風扇來改善。效果不太滿意。
- C-4 答：可以直接反應，但是沒有什麼效果，像我們向勞委會申請清潔工，他們核准一個是有精神病的（經查是患有嚴重憂鬱症），一個是殘障的，我不曉得清潔工作怎麼進行，無法獲得災民的認同。
- C-5 答：可以直接或透過管理委員會向政府反應，衛生清潔部分我是請駐軍幫忙，隔音無法解決，隔熱部分有用隔熱漆加以改善。
- C-6 答：可以直接向政府反映，但改善情形有限，不是很滿意。
- C-7 答：只有組合屋續住問題有找立法委員關心，其他可以直接或由管理委員會向政府反映，在隔熱部分有加蓋一層材料改善。
- C-8 答：可以直接向政府反映，環境衛生部分由以工代賑幫忙，現在雖然以工代賑結束，但環境衛生還好，至於隔音、隔熱部分很難解決，對政府處理不是很滿意。

第六題：對於政府機關要執行的整併拆除政策，您的看法為

何？政府所規劃的再安置措施，您的意見為何？

- C-1 答：我們還是希望不要那麼快拆，等災民有重建能力後再拆。再安置措施大概知道，但是因為條件太嚴，很多災民都無法適用，例如它規定滿 65 歲獨居老人才可以申請，社區內一位 63 歲無依老人就不可以申請，又有一戶，兩個小孩在讀高中和大學夜間部，白天雖有工讀，但是所賺的錢要支付學費、生活費，也沒什麼剩下，家裡的老人已經 63 歲，也沒有工作，但是報了好幾次低收入戶，就是不准，真的要去打折承租或承購平價住宅還是沒辦法，所以政府推出的方案，要能夠降低標準，照顧真正需求照顧的人，災民才會真正感激滿意。
- C-2 答：我覺得要考慮災民需要，不要那麼快拆除。整併只有發給 5,000 元維修費，其他安置措施都缺乏，一般災民都不滿意。
- C-3 答：我覺得不要限定時間，應貫徹先安置後拆除的政策。整併只有 5,000 元的維修費，其他安置措施像蓋平價住宅、出租及救濟性住宅目前都未完成，所以不滿意。
- C-4 答：92 年拆太快了，應先安置後拆除。對再安置措施不滿意，像我們這裡蓋的平價住宅，雖然號稱 30 坪，但實際坪數只有 16 坪，要 270 萬元，要且自備款要 54 萬元，對災民來講是沉重負擔。
- C-5 答：組合屋住太久，有很多問題，像我社區內，地板已經塌陷，所以也要作處理，政府應廣建平價住宅，然後再將組合屋拆除。還有不少災民，人並不是住在組合屋內，只是當倉庫使用，因為先前政府對於提早搬遷者，有發三萬、二萬、一萬的福利，可能是在觀望，政府是否還有其他福利。知道安置方

案，像整併時發給 5000 元維修費，還有政府有蓋平價住宅，推出先租後售及打折出租或出售等方案，因為安置的地點及數量均無法滿足災民的需求，所以不是很滿意。

C-6 答：因重建工作未配合，國宅數量又太少，很多承租戶未符合中低收入戶資格，無法兌現政府先安置後拆除的政策，所以覺得不好。政府有蓋平價住宅，但數量少，格局又太差太小，多數災民不滿意。

C-7 答：政府所蓋的安置住宅尚未完成，九十二年底要拆時間太快，我覺得不好。知道有安置措施，但是平價住宅數量太少，價格又太高，不滿意。

C-8 答：拆除固然要拆除，但後續的安置工作要配合。知道有安置措施，但是平價住宅數量太少僅有 32 戶，坪數又少，勉強才兩個房間，不夠用，所以不滿意。

第七題：對於政府推出組合屋政策安置災民，您的看法為何？

C-1 答：政府推出組合屋政策安置災民是很好。

C-2 答：我覺得政府推出組合屋安置災民是很好政策，但後續安置措施要配合。

C-3 答：政府以組合屋安置災民的構想是很好，如果再有其他安置措施配合則更完美。

C-4 答：我覺得政府推出組合屋安置災民很好，對無家可歸的災民提供一個棲息處所值得鼓勵。

C-5 答：政府以組合屋安置災民的構想是很好，雖然居住品質不是很好，但也沒辦法，如果再有其他安置措施配合則更完美。

C-6 答：政府以組合屋安置災民很好，如果居住品質再好一點，再有其他安置配套措施配合則更完美。

C-7 答：我覺得組合屋政策很好，對無家可歸的災民提供一個臨時處所，對災民在身心健康和重建工作均有幫助。

C-8 答：政府以組合屋安置災民的政策很好，如果居住品質能加以改善，並有其他安置配套措施配合則災民會更感激政府德政。

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

行政院九二一震災災後重建推動委員會，《各國生活重建政策之研究》。南投：重建會，民 91。

朱志宏，《公共政策》。台北：三民書局，民 84。

朱志宏、丘昌泰，《政策規劃》。台北縣蘆洲：空中大學，民 84。

江大樹，《府際關係與震災重建 - 九二一震災重建政策的檢討：府際關係的觀點》。台北：元照出版，民 90。

李允傑、丘昌泰，《政策執行評估》。台北縣蘆洲：聯教圖書，民 89。

吳定，《公共政策》。台北：華視，民 91 年。

林水波、張世賢，《公共政策》。台北：五南，民 88。

楊永年，《警察組織剖析》。桃園，中央警察大學，民 88。

林鍾沂，《公共政策與批判理論》。台北：遠流出版事業股份有限公司，民 90。

翁興利等，《公共政策》。台北縣蘆洲：空中大學，民 88。

魏鏞等，《公共政策》。台北縣蘆洲：空中大學，民 84。

張明貴，《政策分析》。台北：五南圖書，民 87。

曹俊漢，《公共政策》。台北：三民書局，民 81。

鍾啟岱，《九二一重建政策解析》。南投縣：九二一重建會，民 92。

韓培爾，《社會科學方法論》。台北：風雲論壇，民 87。

二、期刊

- 江偉平，組合屋千秋，《921 希望之路》，民 89.4，頁 103-105。
- 金文森，震災後臨時組合屋衍生問題之檢討，《工程》，民 91.8，頁 120-127。
- 林豔君等，災區組合屋社評估 - 以竹山、鹿谷地區為例，《護理雜誌》，第 47 卷，第 5 期，民 89.1，頁 33-38。
- 郭俊開，組合屋綠化及其心理效用，《台灣林業》，第 26 卷，第 3 期，民 89.6，頁 42-45。
- 慈濟基金會，慈濟簡易屋開發理念，《空中雜誌》，民 88。
- 鄭榮光，台灣九二一大地震與日本阪神大地震之比較研究，《營造天下》，民 88。

三、論文

- 李建良，臨時性建築構造體與基地之間介面之探討 - 以台灣 921 地震救災組合屋為例，碩士論文，國立台北科技大學，民 91。
- 林春忠，終身學習護照制度之研究，碩士論文，東海大學公共碩士在職專班，民 92。
- 邱靜儀，九二一震災慰補助金政策執行之研究 - 以埔里鎮為例，碩士論文，暨南國際大學，民 89。
- 柯恒昌，災區組合屋居民對政府與民間團體之各項滿意度分析 - 以台中縣大里市、霧峰鄉五個組合屋為例，碩士論文，朝陽科技大學，民 91。
- 洪鳳儀，九二一災後生活重建之府際關係研究 - 以南投縣政府社會局為例，碩士論文，暨南國際大學，民 90。
- 陳明宏，臨時住宅室內舒適音、溫熱環境之現況調查與評估研究 - 以臺灣九二一大地震災區為例，碩士論文，淡江大學，

民 91。

程靜如，臨時住宅室內溫熱環境之調查與改善對策探討之研究

- 以九二一大地震災區為例，碩士論文，淡江大學，民 90。

黃瓊慧 九二一地震組合屋家庭凝聚力之研究，碩士論文，國立師範大學，民 90。

賴旻炫，組合屋外殼系統溫熱性能檢測之研究 - 以台灣九二一地震救災組合屋為例，碩士論文，國立台北科技大學，民 91。

謝斯昭，政府行政能力之研究—以重建會災後社區重建作為為例，碩士論文，暨南國際大學，民 91。

四、文件

九二一震災重建暫行條例。

九二一受災戶使用臨時住宅分配作業要點。

九二一震災出租先租後售及救濟性住宅安置受災戶辦法。

九二一震災臨時住宅分配及管理辦法。

內政部 88、9、30 臺內社字第 8885465 號函頒「九二一大地震安置受災戶租金發放作業要點」。

行政院主計處民國八十九年台閩地區戶口及住宅普查初步綜合報告。

地方制度法第二條第一款後段「省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體」；第十四條規定「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體」。

重建會，《九二一震災重建區組合屋住戶安置措施簡介》，民國 92。

剩餘臨時住宅配住實施要點，重建會民國 88 年 12 月發布。

重建區弱勢受災戶安置計畫，重建會民國 92 年 4 月發布。

陸軍第六軍團五一工兵群，1999.9，大和組合屋研討資料。

緊急命令執行要項分辦表四「政府為安置受災戶，興建臨時住宅並進行災區 其辦理機關為內政部、行政院工程會」。營建署，1999.9 簡易式住宅興建 - 移轉計劃書。

貳、西文部份

(I) Books

Bennett, F. J., *Community Diagnosis and Health Action*, Kenya: The Madmillan Press, 1979.

Dye, T. R., *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1987.

Dunn, William, N., *Public Analysis: An Introduction*, 2nd ed., Englewood cliff. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc., 1994.

Easton, D., *The Political System*. New York: Knopf, 1953.

Guba, E. G. and Lincoln, Y. S., *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage Publication, 1989.

Nachmias, D., *Research Methods in the Social Science*. New York: Martin's Press, Inc., 1981.

Nakamura, R. A., and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin's Press, 1980.

Osborne, David, and Ted Gaebler, *Reinventing Government-How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York : commonwealth Publishing Co., Ltd , 1992.

Polland, O. F., *Program Evaluation and Administrative Theory*, *Public Administration Review*, 1974.

Poister, Theodore H., *Public Program Analysis: Applied Research Methods*, Maryland: University Park Press, 1978.

Quade, E. S., *Analysis for Public Decision*, New York: North

- Holland, 1989.
- Rossi, Peter, and Howard Freeman, *Evaluation, Englewood Cliffs.*
N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1994.
- Rossi, P.H, *Standards for Evaluation Practice.* San Francisco:
Jossey-Bass, 1982.
- Suchman, E. A., *Evaluation Research.* New York: Rusell Sage
Foundation, 1967.
- Starling, G., *Strategies for Policy Making.* Illinois: Dorsey Press,
1988.
- Vockell, E.L. and Asher, J.W., *Educational Research.* New Jersey:
Englewood Cliffs, 1995.
- Weimer, David L. and R., Vining, 1992, *Policy Analysis: Concepts
and Practice.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc.

(II) Periodicals

- Sabatier, Paul A., “Top-down and Bottom-up Approaches to
Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested
Synthesis”, *Journal of Public Policy*, No. 6,pp.21-48, 1986.