

第四章 組合屋拆遷暨校園重建政策之評估

第一節 現況探討

壹、現行政策

在去年九二一即將屆滿三週年前夕，重建會派員清查組合屋發現，組合屋剩下的空屋共有 2,384 戶，由於這些空屋不但衛生環境條件不佳，且部份斷水斷電的空屋甚至有私接水電以及佔用之情形，對治安、公共安全及環境衛生造成莫大威脅；基此，重建會於去年（民 91）九月要求地方政府就已清查之組合屋「空屋」予以限期拆除。

但此舉卻引發災民的撻伐聲浪，因此，在十月九日當天，全國總工會、全國教師會、台灣居住權運動聯盟、及組合屋災民代表等多個民間團體與學界人士，發動夜宿總統府行動，藉此爭取組合屋的居住權及表達心中對政府重建工作之不滿。

由於組合屋拆遷政策之執行面臨極大阻力，立法院遂於今年（民 92）三讀通過「九二一震災重建暫行條例」部分條文修正案，共計修正條文二十條、新增一條，其中攸關組合屋居

民權益者為第二十三條之規定：「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。」

此外，由於組合屋現住戶大都屬經濟困難、或其他因素，致未能完成重建或無法覓得安居處所之受災戶，故政府訂定「重建區弱勢受災戶安置計畫」、「九二一震災臨時住宅分配及管理辦法」、以及「國民住宅作為平價住宅安置九二一震災重建區組合屋弱勢戶作業要點」等多項措施，以安置受災戶，茲擇要分述於後：

一、重建區弱勢受災戶安置計畫

「重建區弱勢受災戶安置計畫」係針對組合屋弱勢受災戶，提供待售國民住宅、新社區、都市更新餘屋安置，並依其經濟能力，訂定不同租金等級，例如：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租金之五折（非受災戶則採五折及七折出租），一般為七折出租（非受災戶九折）（如表 4-1 所示）。

表 4-1：國民住宅安置組合屋弱勢戶租金原則一覽表

身份別		九二一震災受災戶	非九二一震災受災戶
弱勢戶（平價住宅）	政府列冊 低收入戶	三折	五折
	中低收入 戶 類似 情形住戶	五折	七折
非弱勢戶（國民住宅）		七折	九折
備	註	<p>1. 租賃期限最長三年。</p> <p>2. 如續租合計不得超過六年。</p> <p>3. 必要時得經縣（市）政府同意延長，最長不得超過十二年。</p> <p>4. 目前提供台中縣、台中市國民住宅安置地點，戶數和租金由該縣市政府公告。</p> <p>九二一震災受災戶定義：九二一震災災前自有房屋經政府判定全倒或半倒，已拆除未重建或未重購完成之受災戶。</p> <p>類似情形包括下列：</p> <p>1. 單親家庭育有未滿十八歲子女，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達政府當年公布最低生活費用標準二點五倍者。（台灣省最低生活費標準九十一年度八四三三元，九十二年為八四二六元）</p> <p>2. 年滿六十五歲以上無扶養義務親屬之獨居老人。</p> <p>3. 戶內共同生活人口中領有中度以上身心障礙手冊，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達政府當年公布最低生活費用標準二點五倍之家庭。</p> <p>4. 其他經縣市政府認定需予以安置之特殊案件。</p>	

資料來源：修改自重建會（民 92b：3）

二、九二一震災臨時住宅分配及管理辦法

依據「九二一震災臨時住宅分配及管理辦法」之規定，臨時住宅之分配及管理由鄉（鎮、市、區）公所辦理，並負責辦理下列事項：

1. 臨時住宅之管理、維護及整併。
2. 指導成立臨時住宅管理委員會。
3. 不定期派員督導臨時住宅管理委員會之運作情形。
4. 查臨時住宅使用情形。

鄉（鎮、市、區）公所應將臨時住宅整併及異動情形造冊列管，並送縣（市）政府備查；縣（市）政府於必要時，得派員督導。

此外，該辦法亦規定鄉（鎮、市、區）公所每二個月至少應清查臨時住宅使用情形一次；臨時住宅住戶如有下列情形之一者，鄉（鎮、市、區）公所得隨時終止契約收回臨時住宅：

1. 將臨時住宅作非法使用者。
2. 將臨時住宅出（分）租、轉借、調換、轉讓者。
3. 將臨時住宅增建、改建、搭蓋違建、改變原狀式樣、經營商業或作居住以外用途者。

4. 經查有喪失臨時住宅居住資格者。
5. 有侵佔或破壞空置臨時住宅、聚賭、吸毒、妨害風化、竊盜、收受或收買贓物或其他不法情事，經查明屬實者。
6. 違反契約之約定者。

再者，鄉（鎮、市、區）公所得於清查臨時住宅居住情況後，為必要之整併安置；無人居住且無分配需要者，應立即斷水、斷電、上鎖，並加強巡查。

三、國民住宅作為平價住宅安置九二一震災重建區組合屋弱勢戶作業要點

為安置組合屋弱勢戶，營建署日前公布「國民住宅作為平價住宅安置九二一震災重建區組合屋弱勢戶作業要點」（以下簡稱組合屋弱勢戶作業要點），依據「組合屋弱勢戶作業要點」規定，縣（市）政府得將整批或整棟之國民住宅做為平價住宅，以出租方式安置九二一震災重建區組合屋弱勢戶，並依國民住宅出售出租及商業服務設施暨其他建築物標售標租辦法及本要點辦理（請參閱附錄一）。

綜上所述，政府對組合屋之受災戶係採取「先安置後拆除」之處理原則；而其目的乃在於提供災民安居的處所，及改善居住環境。

貳、組合屋拆遷政策執行現況

九二一地震發生後，政府為有效安置災民，於苗栗縣、臺中縣、臺中市、南投縣、雲林縣、嘉義縣等六縣市 112 處，共興建 5,854 間組合屋⁵。截至今年（民 92）五月二十六日止，共計拆除 2,436 間，剩餘空屋 1,173 間，安置戶數為 2,257 戶（請參閱表 4-2）。此外，為避免空餘屋影響當地環境衛生、以及成為治安死角，重建會已建請縣市政府及鄉鎮市公所立即拆除空餘屋，並要求執行拆除前應至拆屋現場張貼公告，敘明拆除對象僅限空戶。

同時，針對臨時住宅之空戶達一定比例，且無繼續使用之必要者，已函請各縣市及鄉鎮市公所予整併及拆除，以加速災後重建工作之推展。

⁵由於部分受災戶戶內人口數較多，需一間以上組合屋予以安置，致安置受災戶總戶數與安置間數不同。

表 4-2：組合屋拆遷執行狀況統計

項目別	組合屋 處數	原興建總數 (間)	剩餘空屋數 (間)	已拆遷數 (間)	目前安置 數(戶)
南投縣總計	81	4031	863	1554	1614
台中市總計	3	218	54	70	94
雲林縣總計	1	14	1	0	13
台中縣總計	23	1481	224	780	492
苗栗縣總計	3	103	31	32	37
嘉義縣總計	1	7	0	0	7
合計	112	5854	1173	2436	2257

資料來源：重建會

資料日期：民國九十二年五月二十六日

第二節 方案設計

1995 年 1 月 17 日，日本發生芮氏規模七點二級的阪神大地震，死亡 6,430 人，受傷 4 萬餘人，房屋全倒、半倒達 51 萬餘棟，包括公共設施等損失大約在 10 兆日圓左右，是日本戰後僅次於伊勢灣颱風，所遭受的第二大天然災害⁶。

在資源有限的情況之下，日本政府更秉持「確保災民的生活及其居住權利」之原則，作為安置災民的最高指導原則。以組合屋拆遷政策為例，日本政府將其分為三個階段：即協助居民暫時遷入臨時住宅、遷出臨時住宅，以及最後協助遷入永久性住宅（國宅、或私人住宅）等。茲簡要說明如下（陳宇嘉，民 90：52-53）：

一、災民遷入臨時住宅時期

設置日常生活協助諮詢人員、生活重建諮詢人員、老人家庭的協助者、健康諮詢者，以及在各地區生活支援連絡站，協助居民解決居住上的身心適應等問題。

二、災民遷出臨時住宅時期

設立居住遷入促進中心，透過招開國宅招募座談會，以

⁶請參閱經濟部網站 <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/masterna/100/2.htm>

及住宅重建諮詢所的運作、搬家志工的推動、生活福利金特別貸款(遷移費)、國宅的提供及房屋租金減低對策、民間房屋租金減輕事業、等待遷入國宅者的協助制度、以及持有房屋者等待重建的協助制度等措施，協助居民搬遷。

三、災民遷入永久性住宅時期

透過口號、活動等的方式，如神戶元氣 up、市民運動、及巡迴式健康體操教室等，協助居民生活適應；並透過安排老人家庭協助員、生活重建諮詢人員、居家服務(生活協助員、用餐服務)，以及國宅中老年家戶設置災難自動通報系統、永久住宅生活支援計畫團隊、受災者中高年人永久住宅自立支援金等相關措施，協助災民適應生活。

反觀我國，組合屋的拆遷，長久以來一直是災後重建工作中最棘手的問題，一方面因顧及組合屋居民大都屬於弱勢戶，若強制拆除則有違人道，但若考量整體災後重建工作及地主權益，不拆卻有違社會公平。為解決此一困境，政府訂定「重建區弱勢受災戶安置計畫」、「九二一震災臨時住宅分配及管理辦法」、以及「國民住宅作為平價住宅安置九二一震災重建區組合屋弱勢戶作業要點」等多項措施，安置受災戶。

有鑑於此，筆者於參考日本政府之作法，以及我國採取之相關措

施後，提出兩項備選方案，茲分述如下：

備選方案一：

仿照日本政府在阪神大地震時，讓災民居住在組合屋內五年以上，才開始拆除組合屋，且在拆除組合屋之前，興建八萬多戶的「公屋」(public house)重新安置災民⁷。

採取此方案之優點有：

一、解決房屋市場空屋率過高的問題

組合屋拆遷後，首需面臨的是災民後續的安置問題，若能將其安置於公屋內，不僅可有效去化市場空餘屋，亦能降低政府安置災民所需耗費的資源。

二、提供災民安居處所

為解決近來組合屋遭非法佔用，及居住環境日益惡化的問題，政府若能在組合屋拆遷前，將預先興建之公屋，用以安置災民，相信必能使災民居住權獲得最基本的保障。

然而，採取此方案亦有如下缺失：

一、難以滿足災民需求

⁷ 所謂公屋，就是公共住屋，由國家出資興建，並以低廉租金長期提供給特殊弱勢受災戶或非災民的弱勢無殼蝸牛居住。公屋制度，在先進的歐洲、美國與日本，乃至於香港皆行之多年，是民主進步國家為保障「住者有其屋」基本人權所實施之主流社會福利措施。公屋與國民住宅最大之差異在於，公屋的土地與地上建築物皆歸國家所有，不得銷售，只能以低廉的租金提供給經濟弱勢人民居住，如 9 2 1 特殊弱勢受災戶，或中下階級之無殼蝸牛（請參閱災盟網站）。

由於受到水源的限制、地理環境、初期漢族移民對番人的防禦、以及開墾組織等諸多因素的影響，故災區聚落大多屬於散村型態，加上災民經濟能力相當有限，以致減損興建公屋安置災民措施之可行性。

二、治標不治本

以興建公屋安置組合屋災民的作法，僅能暫時解決災民的居住問題，但就長期而言，災民在欠缺謀生能力，及相關配套措施的情況下，該項措施實施的結果，可能會衍生更多的社會問題。

備選方案二：

提供組合屋弱勢戶租金補助與安排教育訓練，再透過就業輔導方式，將受完訓的災民轉介出去，以改善其經濟狀況，並使其具備購屋能力。

採行備選方案二之優點如下：

一、減輕組合屋弱勢戶的經濟負擔

提供組合屋弱勢戶租金補助，可減輕其經濟負擔，並賦予選擇居住地點之彈性。

二、有效改善組合屋弱勢戶的經濟狀況

以教育訓練的方式，將受完訓的組合屋弱勢災民轉介出

去，不僅能改善弱勢災民的經濟狀況，更可進一步使弱勢災民擁有一技之長，並從根本上解決貧窮問題。

然而，採取此方案亦會遭遇下列困難：

一、養成災民過渡依賴政府之習慣

提供組合屋弱勢戶租金補助及安排教育訓練，雖然是政府的良法美意，但無條件給予災民協助的結果，可能養成災民過渡依賴政府的習慣，而忘卻自立精神的培育。

二、未考量組合屋拆遷之複雜性

在複雜的政治生態、漫長的公文旅行、法令限制、以及災民經濟能力等諸多因素影響之下，組合屋拆遷具相當的複雜性，實非單一政策或措施得以解決。

第三節 德菲法調查分析

本研究依據德菲法(Delphi technique)之原則，擬定專家學者名單並設計問卷，其問卷調查步驟如下：

一、專家學者名單

專家二十一位，學者六位，共計二十七位。

1.專家部分

吳敦義（立法委員）

呂金燕（南投縣南投市大愛一村主委）

林恭煌（國立草屯商工校長）

徐明珠（財團法人國家政策研究基金會教育文化組高級
助理研究員）

曹偉豪（九二一受災戶聯盟總部秘書長）

陳威捷（行政院九二一震災災後重建推動委員會住宅及社
區處營建輔導科科長）

陳威志（行政院九二一震災災後重建推動委員會公有建設
處公有建築科科長）

陳志彬（立法委員）

陳秀才（台中師院總務長）

陳清霖（組合屋聯誼會會長）

陳芳姿（南投縣埔里鎮菩提長青村主委）

張森山（南投縣發祥國小校長）

莊昌憲（南投縣內湖國小校長）

楊春生（教育部秘書室管考科科长）

楊秋蘋（中國時報資深記者）

鄧雙卿（九二一受災戶聯盟南投縣總部召集人）

蔡煌瑯（立法委員）

鍾起岱（台灣省政府資料室主任；前行政院九二一震災災
後重建推動委員會企劃處處長）

謝志誠（財團法人九二一震災重建基金會執行長）

藍正朋（財團法人國家政策研究基金會永續發展組助理
研究員）

顏仁政（教育部總務司第二科科长）

2. 學者部分

江大樹（國立暨南國際大學公共行政與政策學系系主任）

張鈿富（國立暨南國際大學教育政策與行政學系教授）

陳信行（世新大學社會發展研究所教授）

夏鑄九（台大城鄉所教授）

楊永年（中央警察大學行政管理學系教授兼系主任）

廖俊松（國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授）

二、設計第一回合問卷

第一回合問卷內容請參見附錄二。

三、發出第一回合問卷

第一回合問卷於四月九日發出。

四、第一回合問卷回收

第一回合問卷發出後，於四月二十二日回收，共計十五份，回收率達 55.55 %。關於問卷回收率之標準，至今學者間的看法仍相當分歧。Rea & Parker (1997:69)認為回收率必須達 60 % ~70 % 以上，該問卷才能加以分析；Nachmias (1996:232)則認為一般郵寄問卷的回收率只要超過 50 % 以上便算是有意義的問卷。其中，最為各界所接受的，為著名的研究方法論學者 Earl Babbie (1990 : 182) 之觀點，認為回收率超過 50 % 的問卷，屬於「適當」(adequate)；60 % 屬於「良好」(good)；超過 70 % 則是「非常良好」(very good)的狀態。

本問卷回收率為 55.55 %，依 Earl Babbie 之標準屬於

「適當」(adequate)的狀態；基此，針對問卷回收之內容進行分析。

五、第一回合問卷分析

第一回合問卷共回收十五份，專家學者之編號依據問卷回收時間加以編排，內容如表 4-3 所示：

表 4-3：第一回合組合屋拆遷政策問卷分析結果

專家學者編號	備選方案一	理由	備選方案二	理由	其他建議	有待改進之處
1	4	無	2	國人一向安土重遷，居住問題應先解決，再談就業輔導	政府宜整合資源，妥善安置災民	欠缺人文關懷
2	3	無	3	組合屋拆遷涉及的問題相當複雜	訂定自立自強方案，賦予災民重建責任，而非無條件協助災民	非法佔用、及不當使用情形嚴重

3	2	災區多屬散村型態，且災民經濟能力較差	4	無	鼓勵並補助自立造屋方案	應落實階段性整併工作、提供災民心理輔導
4	4	無	4	無	結合備選方案一與備選方案二	缺乏管理，易成為治安死角
5	3	無	4	可培養災民自立自強的精神	無	組合屋居住環境欠佳
6	4	可有效去化市場空餘屋	4	就業輔導為改善弱勢戶經濟問題根本之道，而租金補助則賦予災民選擇居住地點之彈性	無	部分組合屋居民僅被動的等待政府提供協助，故需加速組合屋之拆遷與安置政策之推動
7	3	無	3	無條件協助災民，易養成災民過渡依賴政府的習慣	對於組合屋弱勢戶的安置措施應分階段執行	災民代表委員代表性不足
8	2	只能暫時解決居住問題	5	可改善災民經濟狀況	無	組合屋弱勢戶經濟能力不足，亟需政府協助

9	4	減少政府安置災民所需耗費成本	4	不僅能減輕其經濟負擔，更能使災民擁有一技之長	加強弱勢戶之追蹤輔導	無
10	2	治標不治本	4	災民可選擇適宜居住之處所，並解決其經濟問題	無	住宅重建進度有待加強
11	4	提供災民安居處所	5	解決弱勢戶貧窮問題的最佳途徑	結合備選方案一與備選方案二	應培養災民自立精神
12	2	未能有效解決組合屋住戶的困境	4	無	無	災民代表委員名額過少
13	2	無	5	解決弱勢災民經濟問題	結合政府與民間之力，安置災民	組合屋缺乏整體規劃，如排水、隔熱設備均有待加強
14	4	保障災民居住權	5	改善災民失業問題	無	無

15	2	缺乏相關 配套措施	4	無	對弱勢戶 予以特別 安置	災民失業問題嚴重
----	---	--------------	---	---	--------------------	----------

$$n_1=45$$

$$n_2=60$$

$$\bar{X}_1=3$$

$$\bar{X}_2=4$$

註： 5（非常可行） 4（可行） 3（無法判斷） 2（不可行）

1（非常不可行）

資料來源：作者整理

就已回收的第一回合問卷內容觀之，在組合屋拆遷政策部分，多數專家學者傾向支持備選方案二，即提供組合屋弱勢戶租金補助與安排教育訓練，再透過就業輔導方式，將受完訓的災民轉介出去，以改善其經濟狀況，並使其具備購屋能力。另根據多數專家學者之建議，適度修正備選方案二之內容，修正後之新建議案內容如下：

（一）分階段執行

首先，在組合屋拆遷之前，必須使組合屋現住戶獲得妥善安置，而後再依對象之不同需求給予必要之協助，例如提供有工作能力者就業輔導，另針對無工作能力之組合屋弱勢戶給予特別安置。

(二) 提供租金補助與安排教育訓練

由於提供組合屋弱勢戶租金補助，只能暫時解決災民居住問題，且易養成災民過度依賴政府之習慣；因此，宜透過教育訓練方式，輔導災民就業，如此不但能使災民擁有一技之長，改善經濟狀況，亦能課與災民重建責任，而非全然仰賴政府進行重建，如此可使其自立自強，逐漸具備獨立經濟與購屋能力。

(三) 提供長期追蹤輔導服務

針對組合屋現住戶予以長期追蹤輔導，以充分掌握其生活概況，並能適時給予必要之協助。

(四) 鼓勵自立造屋方案

參考日月潭邵族組合屋社區「自立造屋模式」，即整合九二一重建委員會、九二一基金會及行政院原住民委員會、鄉公所等補助方案的資源，並透過當地勞動力參與重建工作的一套新的建築機制。

根據新的建議方案，本研究進行第二回和問卷設計。

六、設計第二回合問卷

第二回合問卷內容請參閱附錄三。

七、發出第二回合問卷

第二回合問卷於五月九日發出。對象為回覆第一回合問卷的十五位專家學者。

八、第二回合問卷回收

第二回合問卷共發出十五份，於五月十八日止，共計回收九份，回收率達 60 %，依 Earl Babbie 之標準屬於「良好」(good)狀態。

九、第二回合問卷分析

第二回合問卷共計回收九份，內容如表 4-4 所示。

表 4-4：第二回合組合屋拆遷政策問卷分析結果

專家學者編號	新建議方案	應補充或修正之處
1	4	加強組合屋清查工作
2	4	無
3	5	改善組合屋居住環境
4	4	自立造屋方案應納入社區總體營造中，一併規劃
5	4	增加災民代表名額
6	5	無

7	4	改善整體投資環境，否則即使災民受完訓練仍難以找到工作
8	4	政府應與民間組織合作，共同解決組合屋問題
9	4	長期追蹤輔導對象，應限於組合屋弱勢戶

=38

$$\bar{X} = 4.22$$

註： 5（非常可行） 4（可行） 3（無法判斷） 2（不可行）
1（非常不可行）

資料來源：作者整理

根據第二回合問卷的分析結果顯示，所有受訪者對於新的建議方案均表贊同。值得一提的是，本研究在第二回合問卷的新建議案中，提出分階段執行、長期追蹤輔導、鼓勵自立造屋等建議，皆為目前組合屋拆遷政策所欠缺者，而之所以提出新建議案，乃基於國人安土重遷之傳統、改善災民經濟狀況、培養災民自立精神、賦予災民選擇居住地點之彈性、以及關懷弱勢戶生活現況等諸多因素的考量。

唯依據第二回合問卷專家學者所提供之建議，仍必須對新建議案作部分修正。修正之重點主要包括：

- (一) 加強組合屋清查工作。
- (二) 改善組合屋居住環境。
- (三) 自立造屋方案應納入社區總體營造中，一併規劃。
- (四) 長期追蹤輔導對象，應限於組合屋弱勢戶。
- (五) 增加災民代表名額。
- (六) 改善整體投資環境。
- (七) 政府應與民間組織合作，共同解決組合屋問題。