

集合住宅自力更新重建之民間經驗

謝志誠

摘要

在工商產業快速成長與土地集約利用下，集合住宅已成為都會地區主要之住宅型態。集合住宅是一種區分所有建築物，辦理重建或修繕必須要經過多數共有人且其持有產權亦為多數同意才可行。程序非常繁瑣且費時。若未事先作好準備，一旦發生災難導致集合住宅毀損需要重建，受災者勢必面對嚴峻之挑戰。本文以 921 災後之集合住宅重建為課題，依序說明之更新重建政策之形成背景，非政府組織如何建構自力更新重建協力平臺，並探討其中之關鍵－融資撥貸機制。災後集合住宅之重建資料，除可驗證協力平臺確有其功效外，921 災後自力更新重建所累積之經驗也值得加以檢討改進，並運用於平時之自力更新及未來可能之都會型災難重建。

關鍵字：都市更新、非政府組織、災後重建、自力更新、集合住宅

Abstract

Due to the intensive land usage as the rapid growth of industry and commerce, congregate housing has become a major residential pattern in urban areas. Congregate housing is a condominium building that is partitioned by several persons. The repairment and reconstruction of the housing must be approved by the majority of the owners. Therefore when nature disasters arrive and cause severe damage on the housings, the residences face serious challenges and have to go through a series of complex, time-consuming procedures in order to get their housings repaired and reconstructed. With the emphasis on the lessons learned from the

post-disaster reconstruction of the 921 earthquake, this article first introduces the background information about the urban renewal reconstruction policy. It then describes how the non-governmental organization (NGO) developed a platform for self-reliant reconstruction. The loan financing system - the major mechanism that catalyzed the success of the self-reliant reconstruction - is explained. Finally, this problem-solving experiences and housing reconstruction information accumulated from the post-disaster reconstruction are not only worth of history references for the renewal operations of self-reliant communities in normal time, but also able to be used to cope with other housing operations in future post-disaster reconstructions.

Keywords: urban renewal, NGO, post-disaster reconstruction, self-reliant, congregate housing

壹、前言

在工商產業快速成長下，農村人口大量湧向都會地區，導致都會地區土地使用強度不斷提升，公寓大廈、集合住宅及連棟住宅成爲主流，所佔比例從 1981 年之 61.49%，上升至 1996 年底之 66.4%，再上升至 2005 年底之 66.68%；相對地，傳統式農村住宅則由 13.93%，下降至 1996 年及 2005 年之 9.09%及 8.55%（營建署，2006）。所謂「集合住宅」，依《建築技術規則建築設計施工編》第 1 條第 1 項第 21 款之定義，指具有共同基地及共同空間或設備，如污水處理設備或管理社區中心等，並有三個住宅單位以上之建築物。「連棟住宅」，依《國民住宅社區規劃及住宅設

計規則》第 2 條第 1 項第 3 款定義，指含有三個以上相連住宅單位之建築物，每一住宅單位之左右以牆與其他住宅單位分隔者。不論建物種類和規模，只要在構造上或使用上或建築執照設計圖樣上標有明確界線，其建築物及基地得區分爲數部分，除專有部分外，尚有共用部分者，均爲《公寓大廈管理條例》第 3 條第 1 項第 1 款所稱之「公寓大廈」。綜合以上定義，本文將所探討之對象限於有五個住宅單元（含）以上之區分所有建築物，並稱之爲「集合住宅」，是《民法》第 799 條及《公寓大廈管理條例》第 3 條第 1 項第 1、2 款所稱，一種由區分所有權人區分而各專有其一部分，並就共同部分共有之建築物。

由數個住宅單元及數個區分所有權人所組成之集合住宅，其空間規模雖未及《社

區發展工作綱要》為社區發展工作所稱之「社區」，然從「社區是居住某一地理區域，具有共同利益關係，共同服務體系與共同發展能力或潛力的一群人。」之定義（徐震，1992），以及《國民住宅條例》將政府統籌規劃辦理之國民住宅直接稱為「國民住宅社區」等來看，即便集合住宅之區分所有權人間有不同之文化背景、不同之社會關係網絡，甚至有不同之歷史淵源，然因彼此居住於同一地理空間、也因產權區分而產生共同之利益關係，將集合住宅稱為「集合住宅社區」屬社會大眾所能接受之詞句，即便彼此對社區之認同有所不同。

早期關於區分所有建築物之法律，僅見於《民法》物權篇，一直到1995年《公寓大廈管理條例》制定公布後，區分所有建築物或公寓大廈住戶間之規範才有了法律依據。《公寓大廈管理條例》以加強公寓大廈之管理維護，提昇居住品質為目的，除住戶權利義務之規範外，亦明定區分所有權人會議之組成、管理委員會之組織及選任。然因「社區發展」或「社區營造」之理念，並未深入集合住宅社區，導致集合住宅社區因管理維護費用負擔、共用部分之使用問題所衍生之爭議層出不窮，因此而怒目相向者屢見不鮮。

台灣位於環太平洋地震帶，地震頻繁，並且經常有強烈地震發生。強烈地震一發生，若範圍涵蓋人口密集地區，勢必

造成大量房屋毀損，集合住宅亦難以倖免。震災前，政府有沒有針對集合住宅產權共有之特性，提供周全之重建法令與機制？區分所有權人對於相關法令是否熟悉？社區組織運作是否健全？社區意識與鄰里關係如何？一旦發生震災並導致建築物毀損，則因承平時未作好準備而衍生之考驗，勢必非常嚴峻。

本文以921大地震為課題，探討集合住宅因震災毀損而自力更新重建之民間經驗。文章先介紹震災前關於集合住宅重建之法令背景，其次說明震災重建初期，政府對集合住宅重建之政策引導及民間如何啟動自力更新重建；然後說明更新會作為自力更新核心所不可或缺之元素，以及協力者與更新會於協力平臺上之互動關係，再特別強調自力更新協力平臺之關鍵方案—融資撥貸機制。災後集合住宅之重建資料，除可驗證民間建置之協力平台確有其功效外，921災後自力更新重建所累積之經驗也值得加以檢討改進，並運用於平時之自力更新及未來可能之都會型災難重建。

貳、法令與政策背景

從《公寓大廈管理條例》第3、4、13、31條條文來看，集合住宅具基地持分共有，且與建築物有不可分離之特性。區分所有權人於有「嚴重毀損、傾頹或朽壞，

危害公共安全之虞」或「因地震、水災、風災、火災或其他重大事變，肇致危害公共安全」等情形時，欲辦理建築物之重大修繕、改良或重建，須經區分所有權人會議於區分所有權人三分之二以上及其區分所有權比例合計三分之二以上出席，出席人數四分之三以上及其區分所有權比例占出席人數區分所有權四分之三以上同意，始得決議辦理。若有部分所有權人不同意出具土地使用權同意書，依 1982 年 7 月 12 日內政部台內營字第 092244 號函及 1997 年 5 月 20 日台(86)內營字第 8672833 號函之解釋，起造人欲申請建造執照或雜項執照須具備之土地權利證明，得依《土地法》第 34 條之 1 規定之程序，檢具通知其他共有人之證明文件，始得滿足《建築法》第 30 條之規定，不得以區分所有權人會議紀錄取代。《土地法》第 34 條之 1 及《公寓大廈管理條例》雖提供可透過有多數決處分共有產權之基礎，惟要據以作為集合住宅重建之法源，恐缺乏明確可資依循之規範，且有曠日費時之疑慮。

相較之下，為補充《都市計畫法》有關舊市區更新之原則性規定之不足（註 1），並以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善其居住環境，增進公共利益為目的，於 1998 年制定公布之《都市更新條例》則明確規範更新之處理方式、實施方式、更新地區之劃定、更新事業概要之擬定及申請、更新事業計畫及

權 變換計畫之擬定、變更、核定及執行，並提供有容積獎勵、稅捐減免、監督及管理 etc 等配套（立法院，1998）。成為都市計畫範圍內，劃定更新地區，實施重建、整建或維護等措施之法源，其推動流程如圖 1 所示。

921 震災後，為讓各級政府研擬重建計畫有原則可資遵循而訂定之《災後重建計畫工作綱領》，針對都市計畫內災區適合採都市更新方式辦理重建者，建議依《都市更新條例》劃設更新地區及更新單元，採區段徵收、市地重劃或權利變換等方式辦理重建、整建與維護等，並得依《都市更新條例》規定，給予容積獎勵與稅捐減免（行政院經濟建設委員會，1999）。

另，為落實執行《緊急命令》簡化行政程序之規定，內政部依據《中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點》第 6 點第 2 項規定訂定之《九二一震災地區都市更新程序簡化作業規定》，以及稍後制定之《九二一震災重建暫行條例》進一步將更新地區之劃設、擬定或變更都市計畫之審議、擬定或變更都市更新計畫之核定、事業概要之擬具、公聽會與公開展覽之舉辦、公開展覽之期間等予以簡化或縮短。其中，特別針對更新單元內土地及合法建築物所有權人人數及所有權比例達一定標準者，准予逕行擬定都市更新事業計畫，免先擬具事業概要申請核准。若實施者可取得更新單元內全體土地及合法建築

物所有權人同意，更可免舉辦公開展覽及公聽會。

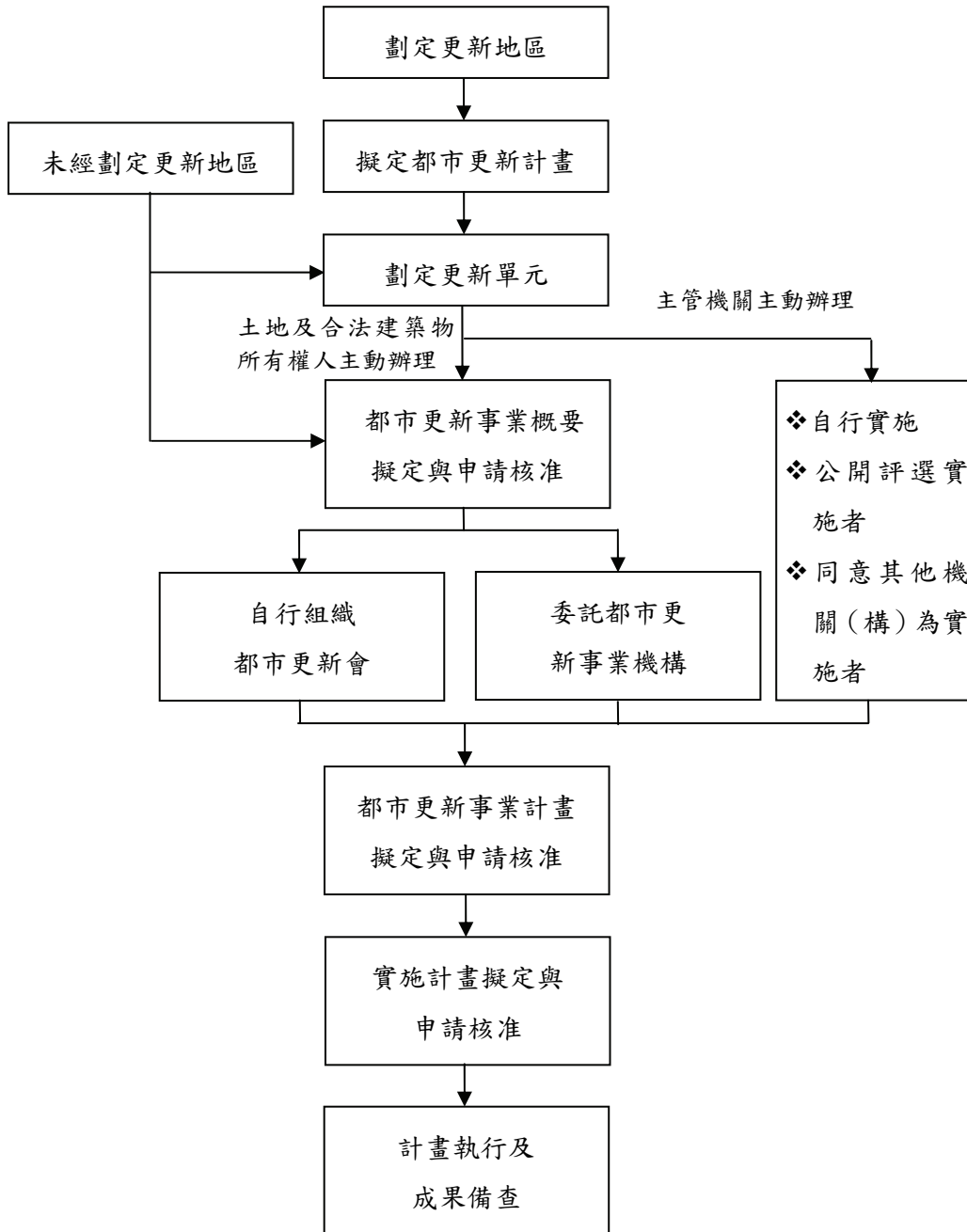


圖 1 都市更新推動流程

因為政策之引導，加上程序之簡化，循都市更新程序辦理集合住宅重建成為主

流，《都市更新條例》也因此成為集合住宅重建之重要依據。

參、921 災後重建初期

1973 年修正《都市計畫法》增訂「舊市區之更新」專章後，除臺北市政府曾於 1983 年訂定《臺北市都市更新實施辦法》，以區段徵收方式完成柳鄉社區、八德路饒河街口附近地區、大龍段蘭州國中北段地區及台北工專北側地區等更新案（國家政策網路智庫，2010），再於 1993 年增訂「獎勵民間投資都市更新建設事業」專章外，主要災區之縣（市）政府對於都市更新之實施相當陌生，何況是對於專業法令更為陌生之多數民眾，能夠輔導受災者辦理集合住宅更新重建之專業者更是有限。

儘管如此，災區卻處處出現都市更新之願景。有人提議由政府或銀行公會，成立共同基金，將銀行承受之債權集中處理，進行整體都市更新、鄉鎮再造等建設；也有鄉鎮準備著手進行「造鎮計畫」（李莉珩，1999；林貞平，1999；華英惠，1999；葛珮育，1999）。營建署訂頒之《災後社區重建計畫內容及作業規範》規定鄉（鎮、市）重建綱要計畫下劃分之都市更新地區所需規劃經費，由各該縣政府、鄉（鎮、市）公所民間捐款支應，並得向財團法人九二一震災重建基金會（以下簡稱 921 基

金會，註 2）申請補助，按更新單元戶數之多寡，每一更新單元補助額度在 160~240 萬間。此舉之下，來自各地之規劃團隊群集災區，不少地方飄揚著重建規劃團隊之鮮明旗幟或看板（莊芳銘，2000a；莊芳銘，2000b）。這種現象在 921 大地震周年前夕，遭致媒體嚴厲批評（中國時報，2000）。

肆、自力更新之啟動

2000 年 6 月，921 基金會於局部改組後，將協助集合住宅重建納為優先任務之一。於邀請相關單位研商對策後，擬定「築巢專案之協助受災集合住宅（社區）更新重建方案」，補助受災戶自組更新會或其委託都市更新事業機構為實施者之行政費用，以及更新會委託專業者擬定更新事業計畫與權利變換計畫（註 3）所需之服務費用。為同步提昇地方政府主管機關人員、專業者與受災戶對於都市更新法令之認識，除於 2000 年 8 月、10 月、12 月舉辦三梯次之講習課程及三場次之經驗交流座談會外（謝志誠之觀察學習與經驗分享，2010），再將講習內容、法令規定及相關文件予以彙編，出版《九二一災後社區更新重建手冊》（謝志誠，2000）。

由於「築巢專案之協助受災集合住宅（社區）更新重建方案」具「明確之補助標準」、「搭配法定更新計畫審核程序之

撥款期程」及「文到一週內補助款到位之效率」等特色；加上災區直轄市、縣（市）主管機關為縮短集合住宅之更新重建時程，於鄉（鎮、市）重建綱要計畫（註4）中直接將震損並已拆除之集合住宅基地範圍劃定為更新地區，並指定為更新單元（謝志誠，2001）。使得「以更新單元土地及建築物所有權人為主體，籌組更新會，自行或委託專業者擬定都市更新事業計畫及權利變換計畫申請核准，進而主導計畫執行，並辦理成果備查，完成更新會解散清算」之更新重建模式－「自力更新」得以順利啟動（註5）。

不久之後，就有草屯鎮水稻之歌第七期、東勢鎮名流藝術世家兩棟集合住宅社區所有權人發起籌組更新會，分別於2000年9月26、27日經南投縣政府、臺中縣政府核准立案，對於都市更新觀念得以在重建區扎根發芽，具有帶頭之效果。

伍、自力更新之核心及協力者

從自力更新之精神來看，更新會無疑地成為推動重建之核心。更新會為法人組織，由更新單元內土地及建築物所有權人所組成，可視為既有社區關係之延續。由於地震災害之發生，事出突然，如何將既有良窳不齊之社區關係在災後不久即融入以重建為目標之更新團體，是一大考驗。因此有無熱心且無私之社區人士出面籌組

更新會，擔綱更新會後續運作之核心者（理、監事及幹部），往往成為更新重建能否成功之關鍵。災後遲遲無法重建之社區，或者啟動後問題叢生之社區，往往就因缺乏熱心且無私者願意出面扛起責任，或因其有私心而得不到信任有關。

除了無私奉獻之核心者，會員態度對於更新重建進程也影響甚鉅。若多數會員冷漠旁觀，雖無礙更新之進程，但潛在之問題往往延後至計畫執行階段才發生，且一爆發就難以收拾。相對地，若有會員動輒以監督之名，對更新會運作及更新相關計畫提出質疑，進而向外陳情或檢舉，不僅會造成更新會運作之困擾，甚至打擊核心者及政府部門承辦人員之士氣，導致計畫失敗。因此更新會之核心者對內維持組織之正常運作，爭取會員參與及信任，對外建立與政府部門、專業者及資金提供者之聯絡窗口，會員們積極、理性參與，並坦誠相對等等，都是更新會作為自力更新核心所不可或缺之元素。

自力更新之推動，除更新會之「自力」外，尚得需要建置一個有利於自力更新重建，至少含括「補助更新會之行政費用及其委任專業者擬定更新相關計畫之服務費用」、「提供專業諮詢及個案輔導」、「辦理融資撥貸，提供計畫執行期間資金（即融資撥貸機制）」、「補助並降低部分共同負擔」等協力方案在內之協力平臺，讓更新會及協力者得以透過協力平臺進行良性互

動(圖2)。至於自力更新之協力者，從法令規範與實務運作之角度來看，至少含括專業者、政府部門、承貸921重建家園貸款之金融機構、計畫執行期間之資金提供者等。協力者與更新會之互動內容或應注意事項包括：

1.專業者：專業者受更新會之委託處理委任事務，與更新會之互動最為頻繁，關係也最為密切。專業者雖受託處理業務並收取一定之報酬，然兩者間卻不宜僅以報酬之給付關係來論處，反而必須以伙伴關係來互動，避免動輒因合約所訂委任事項之範疇是否含括新增工作而爭議不休。由於更新會之核心者及其成員通常不具有都市更新之專業知識，受託之專業者必須耐心引導，並盡量將專業知識轉化成通俗易懂之語言，避免彼此間因認知落差而產生嫌隙。再者，更新計畫常涉及龐大之利益，如權利價值之評定與更新重建工程之發包等，更新會與專業者應謹守分際，迴避不當之往來。受更新會委託之專業者及委任事務包括：

- (1) 負責設計監造之建築師。
- (2) 協助擬定都市更新相關計畫之規劃團隊。
- (3) 查估評定權利價值之專業估價者。
- (4) 承造更新重建工程之營造廠商。
- (5) 辦理產權移轉登記等與登記及稅捐稽徵機關相關事務之地政士。

- (6) 查核簽證財務報表及協助辦理更新會解散、清算之會計師。

2.政府部門：都市更新之過程相當煩瑣，所涉政府部門頗多。政府部門在依法行政之前提下，不免有窒礙難行之苦，然因民意高漲，不免會有衝突場面出現。因此更新會與政府部門出現意見紛歧或預期落差時，退一步設身處地體恤彼此之難處，應為化解對立之最佳策略。由於更新會與政府部門之互動，如更新計畫之報核、補償金及差額價金之提存、所有權之移轉登記等，大多透過專業者處理，因此政府部門與更新會之互動程度自然低於專業者。依據《都市更新條例》及災後重建相關規定，與更新會相關之政府部門及業務包括：

- (1) 制定更新政策及釋示法令疑義之中央主管機關。
- (2) 劃定更新地區及更新單元、核准更新會立案、審核都市更新相關計畫、監督及管理都市更新事業計畫及實施者、核發建築執照及使用執照、調處異議之地方主管機關。
- (3) 受理應發給補償金及差額價金提存申請，及應繳納差額價金強制執行申請之法院。
- (4) 受理地籍及建物之測量申請、所有權移轉登記之登記機關。
- (5) 辦理稅捐核課與減免之稅捐稽徵機關。

(6) 提供 921 重建家園貸款利息補貼之中央銀行。

(7) 提供 921 重建家園貸款信用保證之財政部中小企業信保基金(2003 年 5 月 15 日起改隸經濟部)。

3.承貸 921 重建家園貸款之金融機構：於更新重建完成產權移轉登記後，依據中央銀行《九二一地震災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業應注意事項》受

理申請 921 地震住宅重建長期低利、無息緊急融資(謝志誠等，2009)。

4.計畫執行期間之資金提供者：於更新計畫執行期間，提供更新會執行計畫所需之資金，其來源包括：

- (1) 金融機構。
- (2) 行政院「社區重建更新基金」(註 6)。
- (3) 921 基金會。

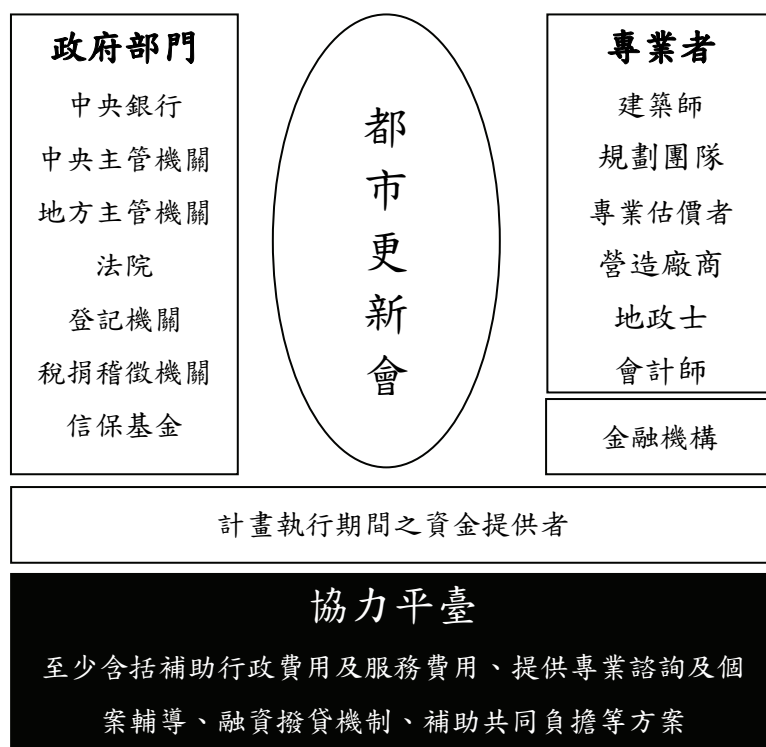


圖 2 自力更新之協力架構

陸、自力更新之關鍵－融資撥貸機制

計畫執行期間之資金需求，含括補償金及差額價金之發給與共同負擔之支付等，除非更新會會員得以於計畫執行前或計畫執行期間個別籌措資金，並配合計畫執行進度現金到位，否則整體籌措計畫執行期間之資金，將無法避免成爲自力更新最重要之工作，也是更新計畫能否執行之關鍵。

「融資撥貸」係指資金提供者訂定作業規範或要點，供更新會於滿足一定條件時，提出申請執行計畫所需之資金。向金融機構融通建築資金，是建築商常用之籌措資金管道；然而，由數個土地區分所有權人組成之更新會向金融機構申請融資撥貸，除非符合（1）更新單元座落區位佳；（2）區分所有權人同意提供土地作爲擔保品設定抵押權予金融機構，或同意將土地交付信託；（3）融資額度足以負擔資金需求，若有不足，亦可循其他管道取得。否則要循金融機構管道籌措資金，絕對是一項嚴峻之考驗（註7）。從實務角度來看，「融資撥貸」機制可視爲建置協力平臺、推動自力更新之關鍵方案。

（一）政府之融資撥貸機制

爲了解決自力更新者循金融機構管道

籌措資金不易之問題，政府於「社區重建更新基金」之「投資融資」運用項目下，規劃「都市更新地區撥貸」機制（行政院九二一震災災後重建推動委員會，2001）。凡 921 震災地區經劃定爲都市更新地區，且其都市更新事業計畫及權利變換計畫經地方政府核定公告實施後，更新單元內願意參加更新重建之住戶，可透過實施者向「社區重建更新基金」有償委任之承辦金融機構申請無息撥貸，每戶最高 180 萬元。另，實施者爲工程進度查核及營建管理、續建與不動產清理處分等需要，得委託建築經理公司，所需費用由「社區重建更新基金」補助。至於更新單元內不願意或不能參與都市更新者原應負擔之都市更新費用，則由更新會另循其他管道申請融資，再由信保基金依據《九二一震災災民重建家園貸款信用保證業務處理要點》提供信用保證。（如圖3）。

由於政府之融資撥貸對象，僅限於願意參加更新重建且未曾申請 921 優惠融資貸款者，加上融資額度上限爲 180 萬，與實務間出現落差。另，更新會雖具有法人資格，因無任何可提供之擔保品，根本沒有金融機構願意融資予更新會，使得信用保證機制毫無作用。爲風險考量而訂定之不完備融資撥貸機制，卻令最需要資金之更新會難以適用。爲化解預算執行率爲零之尷尬，編列之預算改以無償方式委託 921 基金會依據「臨門方案作業要點」代

為執行。

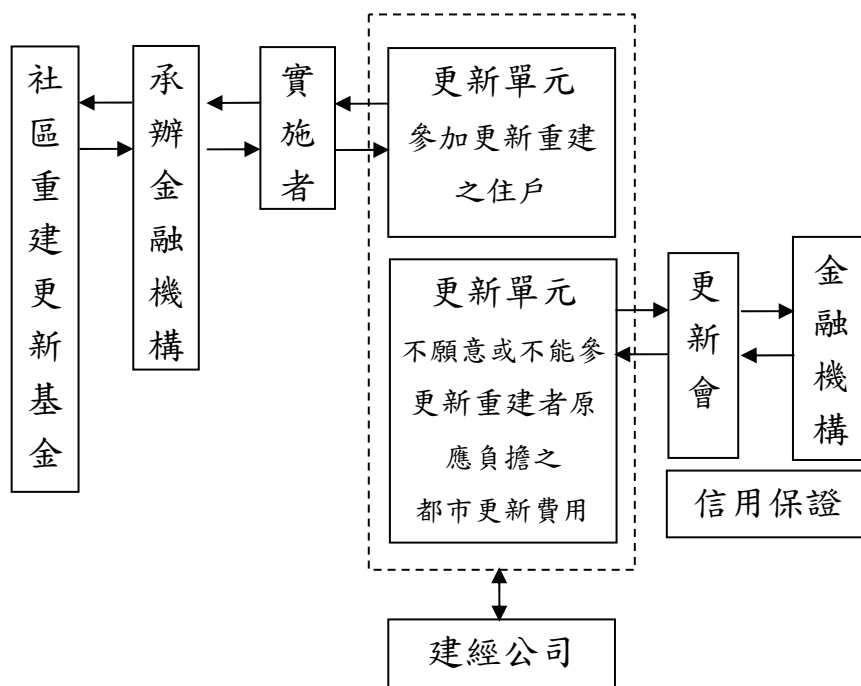


圖 3 政府提供之融資撥貸機制

(二) 921 基金會之融資撥貸機制－ 臨門方案

繼 2000 年「協助受災集合住宅(社區)辦理更新重建方案」後，921 基金會於 2001 年 4 月推出「臨門方案」。基於與政府之融資撥貸機制互補原則，「臨門方案」針對更新單元內不願意或不能參與更新重建者，撥款協助更新會價購「更新單元範圍內不願或不能參與權利變換計畫，而由更新會取得之不動產產權」及代繳「更新單元範圍內願意參與權利變換計畫，但無法配合工程進度如期繳納之重建自備款」

(謝志誠之觀察學習與經驗分享，2010)。

2001 年底，第一個依「臨門方案作業要點」同意協助之更新案，卻因金融機構之聯貸資金不到位而停擺，導致互補之構想難以執行；加上政府將修訂《九二一震災重建暫行條例》，調降議決都市更新事業計畫之門檻。因此 921 基金會於 2002 年 1 月修訂《臨門方案作業要點》，只要「更新單元內土地及合法建築物所有權人之人數均超過二分之一，並其所有土地面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之一」願意參與更新重建，即可申請 921 基金會提供不願或不能參與者原應負擔之更

新費用，以及參與者應負擔之重建費用(合稱「協助價款」)，並簽訂「臨門合約」，約定取得使用執照後、產權移轉登記前，循 921 重建家園貸款途徑向金融機構申請貸款(謝志誠等, 2009)，歸墊予 921 基金會；逾期末清償融資或提前聲明不清償融資時，由 921 基金會行使購買選擇權，價購參與者分配所得之土地及建物。至於不願參與者分配而登記於更新會名下之產權，則由更新會自行處分或移轉予 921 基金會。協助價款之 80%部分稱為「重建融資」

免予計息，20%部分稱為「自備款融資」年利率 1%，計息最長 6 個月。

除全額之融資撥貸且將協助價款一次到位外，基於「專業分工」，並為營建、產權、資金與合約管理之需要，由 921 基金會與管理銀行及建築經理公司(註 8)簽訂有償委任合約，所需服務經費由 921 基金會負擔。其他專業者之委託及營造工程之發包，全由更新會自主辦理，建經公司從旁協助(圖 4)。

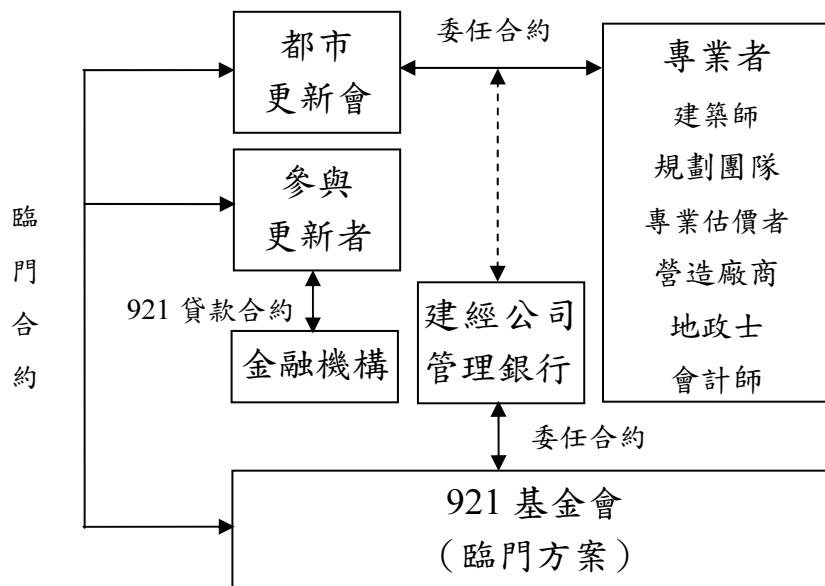


圖 4 921 基金會提供之融資撥貸機制

除融資撥貸機制外，921 基金會更透過建置之協力平臺提供各種專業諮詢及個案輔導等措施，一方面協助更新會，二方面減輕地方政府負擔，營造有利於更新會

與協力者良性互動之環境：

1. 舉辦巡迴說明會，解說「臨門方案作業要點」及申請表格之填寫。
2. 遴選社區重建輔導員，以責任分區方式

- 於第一線了解各社區更新重建進度。
3. 舉辦社區懇談會，面對面解決社區更新重建之困難或疑惑。
 4. 舉辦「不動產權利變換估價」、「產權移轉」、「帳戶管理」、「稅務申報」等各項專業研習課程。
 5. 與縣（市）政府主管機關達成都市更新事業計畫與權利變換計畫由 921 基金會預審之默契，有效降低地方政府之負擔。
 6. 在三家估價機構外，由 921 基金會委託第四家機構，針對更新會所提供之鑑價報告書進行評估，評估其鑑價內容是否合理。
 7. 成立「臨門家族」，不定期舉辦「臨門家族」分區聯繫會報與聯誼活動，交換重建心得，鼓舞重建士氣，並不定期發行「臨門家族」通訊，傳遞重建訊息。
 8. 編撰《九二一災後更新重建權利變換產權移轉暨現金補償作業手冊》（財團法人九二一震災重建基金會，2003），引導住戶、更新會與相關機關循序辦理現金補償、產權移轉及融資清償等作業。

（三）921 基金會之融資撥貸機制補充方案－達陣方案

至 2003 年底，921 基金會匡列之 50 億元專款及「社區重建更新基金」委託代為執行之 30 億已用罄，鑑於部分有重建意願之集合住宅因存有內部爭議，或因參與重建者比例偏低，恐難以在 921 基金會存

續期間內完成重建。加上經濟景氣轉好、《九二一震災重建暫行條例》即將屆期及都市更新之推動逐漸獲得認同等因素，921 基金會認為有調整策略，支持並引導住戶做好依循市場機制洽商金融機構提供融資或委託都市更新事業機構為實施者之準備。因此推出「達陣方案」，保留「臨門方案」之補助條款，並提供利息與信託費用補貼。至於不願或不能參與者原應負擔之都市更新費用，則由實施者負責。

柒、結語

921 大地震重創臺灣，超過 10 萬戶之房屋毀損，集合住宅因震損而拆除者，至少超過 128 棟（註 9）。面對災情，政府針對都市計畫內災區適合採都市更新方式辦理重建者，建議依《都市更新條例》辦理，並透過立法簡化都市更新之程序，使得循都市更新程序辦理集合住宅重建成為主流。惟集合住宅因所有權人經濟條件、社區認同及產權持有屬性（投資型或自用品）不同，受災者或參與重建或選擇另行購屋或選擇放棄，導致集合住宅重建面對嚴峻考驗；加上政府為滿足受災者需求而推出之七折購買國民住宅、購屋優惠貸款及新社區開發等多元選項，對原地重建造成排擠，惡性循環之餘，導致更多之受災者因不耐等待而轉向放棄原地重建，讓集合住宅重建雪上加霜。

2000年6月之後，921基金會從民間協力重建之角度，為集合住宅重建先後提出「協助受災集合住宅（社區）更新重建方案」、「臨門方案」及「達陣方案」，補助更新會行政費用及其委任專業者擬定更新相關計畫之服務費用，辦理融資撥貸，補助並降低共同負擔，並提供專業諮詢及個案輔導，讓協力者與更新會得以在建置之協力平臺上良性互動。

從128棟集合住宅之重建資料來看（表1）（註10）：採自力更新重建，並籌組更新會立案者有94棟，佔74.8%，原地原面積重建與易地重建者各5棟，各佔3.91%，委託實施或建商買回者有11棟，8.59%，意願（含僅進入籌組更新會階段者）有13棟，佔10.16%，如圖5；採自力更新重建者，更新會之行政費用與委託服務費用由921基金會補助者有81棟，佔86.17%，政府補助者有13棟，佔13.83%，如圖6；採自力更新並已完成重建之67棟，其計畫執行期間之資金來自921基金會「臨門方案」者有62棟，佔92.54%，來自金融機構者有5棟，佔7.46%，如圖7。其中，自行向金融機構融資撥貸或委託實施者，且已完成重建之8個集合住宅社區，有4個同時申請「達陣方案」之補助。

因此921基金會從民間角度建置之自力更新協力平臺，以及同時扮演中介、資源與資金提供者之多元角色，在921災後

集合住宅更新重建確實發揮一定程度之功效。

2006年，政府先推出以公有土地為主之「加速推動都市更新方案（院臺建字第0950081323號）」，再於2009年初提出「都市更新推動計畫（院臺建字第0980003685號）」，除延續以政府為主之都市更新案外，並加入推動住戶自力更新案—輔導協助老舊公寓大廈住戶，自力推動都市更新（包括重建、整建及維護事業）。同年底，推出之「愛台12建設總體計畫（院臺經字第0980073417號）」將「都市更新推動計畫」納入，準備全方位推動都市更新，包括由「基地再開發」及「重建型」為主之更新模式，推進到「地區再發展」、「地域都市再生」及「整建維護型」之都市更新外，以及由「投資型」之都市更新推進到「社區自助型」之都市更新。

老舊公寓大廈與窳陋社區之逐步更新，是國家長期發展所必須面對之課題，因此推動自力更新確實有其必要。然而在立意良好之政策下，政府如何將國家資源從已具投資價值，可由市場機制決定之「區位良好」地區，移轉至略具甚至不具投資價值，市場機制放棄，卻急須改善環境空間品質之「區位欠佳」地區，應該是政府鼓勵推動自力更新、運用國家資源之核心價值。從中底層庶民之需求來看，建立可折衝於政府、更新團體或實施者及專業者間之中介者及協力平台，按步就班地將社

區發展與社區營造之理念融入社區，特別著手規劃與社會住宅結合之融資撥貸機制，才能落實從「投資型」都市更新推進行到「社區自助型」都市更新之政策承諾。

921 災後自力更新過程，仍有未盡完善之處，但所留下之經驗，確有檢討改進

加以運用於當前推動之自力更新及未來可能之都會型災難重建。(本文作者謝志誠現為國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授，為前財團法人九二一震災重建基金會執行長)

表 1 921 災後集合住宅重建彙整表

縣市別	震損棟數	自力更新						其他				合計完成棟數
		籌組更新會	更新會立案	公告實施	融資撥貸		完成棟數	原面積重建	易地重建	委託實施或建商買回	完成棟數	
					臨門方案	金融機構						
臺中縣	59	48	46	41	36	2	37	1	1	6	5	42
南投縣	29	22	21	16	12		12	1			1	13
臺中市	17	16	16	12	11	1	12			1	0	12
臺北市	12	8	8	7	3	3	4	1		3	4	8
臺北縣	5	2	2	2	1	1	2	2		1	2	4
雲林縣	3								3		3	3
嘉義市	2	1	1	1			0				0	0
彰化縣	1								1		1	1
	128	97	94	79	63	7	67	5	5	11	16	83

註：最新日期為2010年6月30日。

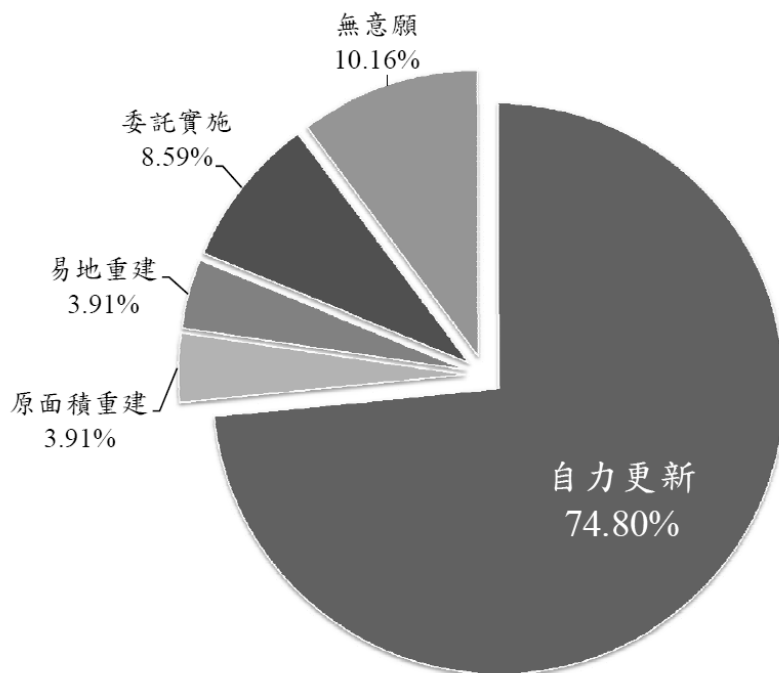


圖 5 921 震損集合住宅重建方式（以棟數計）

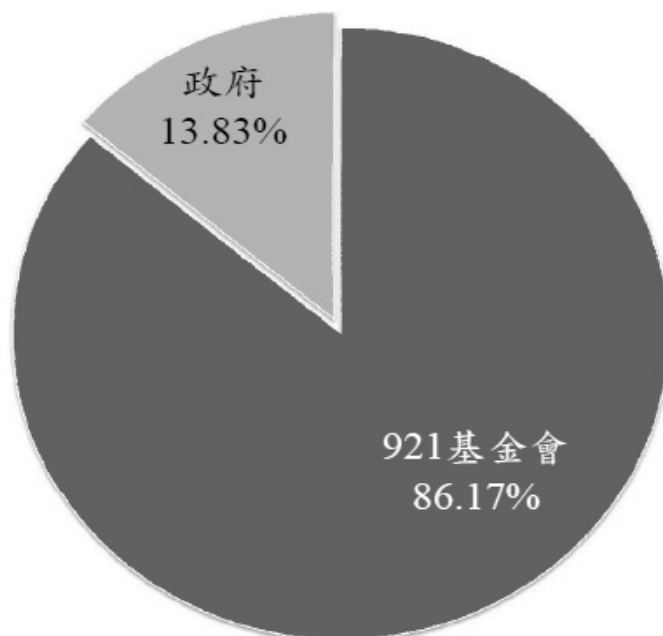


圖 6 自力更新重建更新會行政費用與服務費用來源（以棟數計）

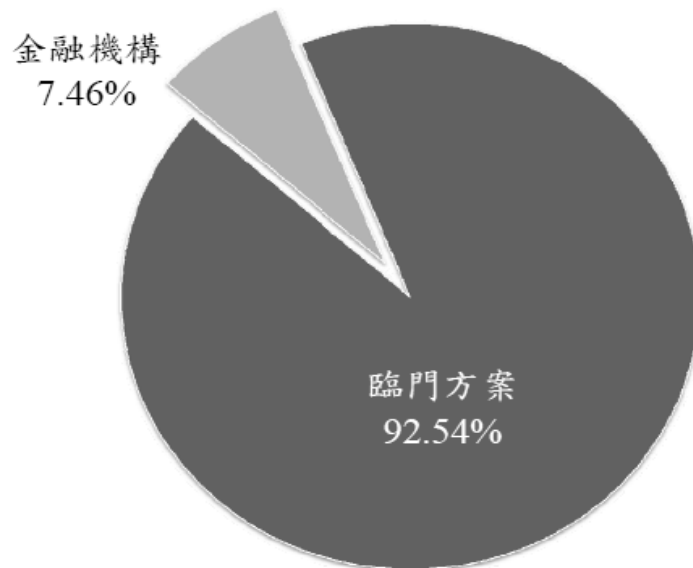


圖 7 自力更新重建計畫執行期間資金來源（以棟數計）

註釋

註 1：《都市計畫法》於 1973 年修正第 7 條條文，對「舊市區更新」予以定義，並增訂「舊市區之更新」專章，共 11 條條文。

註 2：財團法人九二一震災重建基金會為 921 大地震後，行政院為統籌管理及運用 921 賑災專戶之民間捐款而成立，於 2008 年 7 月 1 日解散。

註 3：921 災後更新重建以採用權利變換方式為主，並將權利變換計畫之擬定報核與都市更新事業計畫一併辦理。

註 4：鄉（鎮、市）重建綱要計畫為依據《災後社區重建計畫內容及作業規範》，以鄉（鎮、市）為範圍，由鄉（鎮、市）規劃團隊研擬，經送鄉（鎮、市）重建推動委員會審議，並核轉縣（市）重建推動委員會核定，據以擬訂社區更新計畫及都市計畫變更案。

註 5：由於更新單元產權以私有為主，加上主要災區縣（市）政府普遍缺乏辦理都市

更新之經驗，921 災後沒有由中央或災區直轄市、縣（市）主管主動辦理更新重建之案例。加上大地震後持續兩年，因網路經濟泡沫化，導致全球景氣低迷，房地產業不振，直到 2006 年，在建築開發業者之青睞下，才陸續出現委託都市更新事業機構之案例。至 2010 年 6 月底，成功之案例有霧峰鄉一品社區、石岡鄉井仔腳社區（街廓型）、霧峰鄉富家江山大樓與大里市永東社區等四個；正在進行中者尚有新莊市富景天下、霧峰鄉中正廣場（商業大樓）、太平市新坪生活公園、臺中市德昌新世界、霧峰鄉瑞士花園等。

註 6：「社區重建更新基金」為配合災區重建，特依《九二一震災重建暫行條例》第 70 條第 1 項規定所設置，為《預算法》第 4 條第 1 項第 2 款所定之特種基金，以行政院為主管機關。

註 7：至 2010 年 6 月底，921 災後自力更新重建之案例採向金融機構申請融資撥貸者，有臺中市中興大樓、大里市合歡社區（塔座）、淡水鎮幸福社區 B 棟、臺北市品宮大廈、臺北市國泰攬翠天下、臺北市世和大樓、臺北市尚華仁愛大樓。其中，臺北市國泰攬翠天下由建設公司買回更新、臺北市世和大樓及臺北市尚華仁愛大樓尚在重建中。

註 8：管理銀行為更新會會員原房屋擔保貸款餘額最高，並經銀行公會指定者；建築經理公司為管理銀行推薦並經更新會同意者。

註 9：震損拆除之集合住宅計 126 棟，為作者彙整所得之統計數據。

註 10：彙整表不包括連棟住宅式之街廓社區，如南投市富貴、中山街、內新、草屯鎮新光、新厝、新豐、新興、新庄、中寮鄉永平更新單元 1~6、八杞仙、魚池鄉五爺城、大里市仁化社區、石岡鄉井仔腳社區、豐原市聯合新村等。

參考文獻

中國時報（2000）。「九二一」被糟蹋的愛心，版別不詳，2000 年 9 月 11 日。

內政部營建署（2006）。調查研究報告，臺北：內政部營建署
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_categorytable&view=categorytable&categoryid=137&Itemid=130&sort=2（上網日期：2010 年 6 月 22 日）。

立法院（1998）。院會記錄，立法院公報第 87 卷第 42 期，285~430。

- 行政院九二一震災災後重建推動委員會 (2001)。九二一地震重建區住宅政策與實施方案，南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。
- 行政院經濟建設委員會 (1999)。災後重建計畫工作綱領，臺北：行政院經濟建設委員會。
- 李莉珩 (1999)。設共同基金 再造新城鎮，聯合報 3 版，1999 年 9 月 29 日。
- 林貞平 (1999)。集集造鎮 確立大方向，聯合報 (版別不詳)，1999 年 9 月 29 日。
- 徐震 (1992) 社區與社區發展，臺北市：正中書局。
- 財團法人九二一震災重建基金會 (2003)。九二一災後更新重建權利變換產權移轉暨現金補償作業手冊，臺北：財團法人九二一震災重建基金會。
- 國家政策網路智庫 (2010)。全民議言堂－推動都市更新之困難及解決方案，臺北：國家政策網路智庫 http://thinktank.nat.gov.tw/fp_sys.asp?xItem=3258&ctNode=79&mp=1 (上網日期：2010 年 6 月 22 日)。
- 莊芳銘 (2000a)。都市更新區規劃案發包，聯合報 (版別不詳)，2000 年 5 月 3 日。
- 莊芳銘 (2000b)。規劃團隊多 也有負面評價，聯合報 (版別不詳)，2000 年 6 月 10 日。
- 華英惠 (1999)。災區重建 由政府造鎮，聯合報 1 版，1999 年 9 月 30 日。
- 葛珮育 (1999)。再造東勢家園 計畫通過，聯合報 18 版，1999 年 10 月 14 日。
- 謝志誠、王俊凱、蔡培慧 (2009) 921 災後住宅重建融資機制之回顧，檔案季刊 8 (3)，16~31。
- 謝志誠 (2000)。921 災後社區更新重建手冊，臺北：財團法人九二一震災重建基金會。
- 謝志誠 (2001)。社區重建之綱要計畫要覽。臺北：財團法人九二一震災重建基金會。
- 謝志誠之觀察學習與經驗分享 (2010)。結案報告與計畫說明，臺北：國立台灣大學數位典藏研究發展中心 <http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/2.html> (上網日期：2010 年 6 月 20 日)。