

臺灣 921 災後以地易地政策之回顧

PART II 臺中市大坑斷層帶

謝志誠

國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授

財團法人九二一震災重建基金會¹執行長

車籠埔斷層帶穿越臺中市北屯區，總長約 4.2 公里，以斷層露出線兩側各 15 公尺計算，涵蓋面積約 12 公頃。範圍內公有土地 6.5 公頃，私有土地 5.5 公頃，土地所有權人 316 人，全倒戶 117 戶。範圍內因地震逆衝現象，造成地層隆起、地表錯移，受災民眾對於原地重建之意願不高，並強烈表達易地重建之需求。

為解決斷層帶內受災戶之安置及重建需求，臺中市政府先後提出透過區段徵收取得標售地辦理「以地易地」、併行採用以公有地辦理「以地易地」及透過區段徵收取得標售地辦理「以地易地」之「以地易地」機制。後因透過區段徵收取得標售地辦理「以地易地」之可行性不高，初步選定位於建和段之市有土地作為標的。惟該標的經地質鑽探與調查分析後，發現其受車籠埔斷層舊址、九二一車籠埔斷層新址及東西向橫移動層縱切之影響，不適宜作為土地交換之標的，最後改以坐落於北屯區軍和段 162 地號之國有土地（市場用地）作為標的，並陸續辦理土地之變更、受理申請、土地選配、土地交換方案之陳核、土地分割、所有權交換登記及點交等作業。

因此本報告即依據推動時程及進度，分成「以地易地機制之確認」、「以地易地標的之確認」、「以地易地執行計畫之補助與確認」、「受理申請」、「土地變更作業」、「土地交換方案之擬具與陳核」、「分割、所有權交換登記及點交」及「後續問題及重建」等 8 個段落，以求完整回顧臺中市大坑斷層帶「以地易地」之始末。

1. 「以地易地」機制之確認

臺中市政府為解決斷層帶內受災戶之安置及重建需求，先後提出「台中市九二一地震斷層帶土地跨區區段徵收安置計畫」、「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地或以廓子區段徵收地區標售地易地執行計畫」，擬透過區段徵收取得標售地辦理「以地易地」（簡稱「以區段徵收標售地易地」機制），或併行採

¹ 財團法人九二一震災重建基金會成立於 1999 年 10 月 13 日，已於 2008 年 7 月 1 日起解散。

用以公有地辦理「以地易地」及透過區段徵收取得標售地辦理「以地易地」（簡稱「以公有地易地」及「以區段徵收標售地易地」併行機制）。後因「以區段徵收標售地易地」機制涉及「土地徵收條例」第四十四條有關政府於區段徵收開發完成後所取得之可供建築土地之處分規定，經評估後認為不可行，最後確認採行「以公有地易地」機制。

1.1 「以區段徵收標售地易地」機制

「台中市九二一地震斷層帶土地跨區區段徵收安置計畫」於 2002 年 1 月 21 日召開之第三十一次「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組」會議提出，擬利用鄰近預定辦理之廓子地區區段徵收所取得之可出售土地 19.86 公頃中選擇適當面積之土地，以讓售方式作為安置所需土地；斷層帶土地所有權人取得廓子地區區段徵收內讓售之土地，於登記所有權時，應同時將其斷層帶內之土地所有權無償移轉登記予臺中市政府所有，由臺中市政府將其變更為綠帶公園或其他非建築使用之公共設施用地；惟區段徵收後可出售之土地面積因辦理「以地易地」而減少，開發成本短缺達 7 億 1,277 萬 6,963 元，則申請中央政府補助。「台中市九二一地震斷層帶土地跨區區段徵收安置計畫」經專案小組決議「原則上應予支持」，並認為「如能推動成功，可作為解決車籠埔斷層帶土地產權問題之範例」。

1.2 「以公有地易地」及「以區段徵收標售地易地」併行機制

2002 年 4 月 28 日臺中市政府於邀集相關單位及受災社區居民代表研商後，確立採取「以（經補庫）公有地易地」及「以（廓子）區段徵收標售地易地」併行機制。並先於 2002 年 5 月 28 日（府工字第 0910076021 號）就九二一重建會審核九十年年度特別預算「斷層帶附近重建規劃檢討」再檢討議決事項提出申覆，再於 2002 年 6 月 27 日依九二一重建會 2002 年 6 月 11 日重建住字第 0910013294 號函復及「九十年年度九二一震災災後重建特別預算執行與會計事務處理應行注意事項」第十五點、第十六點之一規定提報「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地或以廓子區段徵收地區標售地易地執行計畫」增辦計畫。

1.3 「以公有地易地」機制

就臺中市政府提送之「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地或以廓子區段徵收地區標售地易地執行計畫」增辦計畫，九二一重建會先後於 2002 年 7 月 12 日（重建住字第 0910016025 號）、7 月 29 日（重建住字第 0910017002

號)函請內政部就計畫可行性提供意見與協處。經內政部於 2002 年 8 月 6 日(台內中地字第 0910011371 號)函復表示：

1. 以公有土地辦理以地易地，若為地方政府所管地方所有土地，則涉地方財產之經營及處分，屬地方自治事項，應依各該直轄市、縣(市)有財產管理自治條例之相關規定辦理；若為國有土地，則應依「國有非公用不動產交換辦法」及「九二一地震災區國私有土地交換作業辦法」相關規定辦理，宜請財政部表示意見。
2. 以廓子區段徵收標售地易地，依「土地徵收條例」第四十四條規定：「區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，…其處理方式如下：(一)抵價地發交被徵收土地所有權人領回。…(四)國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售。(五)其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權。」故廓子地區區段徵收開發完成後，政府取得之可供建築土地，應予以公開標售、標租或設定地上權，依法不得以其與斷層帶附近地區之受災戶土地交換²。

就內政部之意見，臺中市政府再於 2002 年 11 月 14 日就是否可依「臺中市市有財產管理自治條例」等相關規定，以市有經補庫之土地辦理「以地易地」，請主管機關釋示(府工發字第 0910171094 號)。經財政部國有財產局於 2002 年 12 月 3 日函復(台財產局管字第 0910031318 號)，引用「九二一震災重建暫行條例」及「九二一地震災區國私有土地交換作業辦法」相關規定表示，臺中市政府自得以市有非公用土地，並準用財政部訂定之交換作業辦法辦理土地交換，惟其處分程序仍應依「土地法」第二十五條規定及「臺中市市有財產管理自治條例」等相關規定辦理。

在參酌主管機關之意見，並依 2002 年 8 月 12 日第五十九次「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組」會議之決議，臺中市政府於評估後，亦認為以市地重劃或區段徵收等方式辦理斷層帶附近地區「以地易地」確屬不可行，便將「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地或以廓子區段徵收地區標售地易地執行計畫」更名為「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地執行計畫」。

² 與 2002 年 1 月 21 日「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組」第三十一次會議決議形成對比。

2. 「以地易地」標的之確認

在確認「以公有地易地」作為辦理車籠埔斷層帶大坑附近地區私有土地交換機制之同時，即鎖定以北屯區建和段 275 地號等 9 筆市有土地作為「以地易地」之標的；惟經地質鑽探與調查分析發現，該等土地受車籠埔斷層舊址、九二一車籠埔斷層新址及東西向橫移動層縱切之影響，不適宜作為土地交換之標的，改以北屯區軍和段 162 地號國有土地作為標的。

2.1 以建和段市有土地作為標的

2001 年 1 月 14 日臺中市北屯區斷層帶地區社區重建推動委員會陳請以東山國中臨時校區（原經補庫）之市有地（北屯區建和段 275 地號等）作為辦理「以地易地」之標的，經臺中市政府於 2001 年 2 月 13 日函復表示該市有地已供公用建築使用，不符「九二一震災重建暫行條例」第三十六條之規定（九十府工發字第 19146 號函）。

之後，隨著「以地易地」機制之適法性評估，由單軌之「以區段徵收標售地易地」機制，到雙軌之「以公有地易地」及「以區段徵收標售地易地」併行機制，最後採行「以公有地易地」機制，並確認以坐落於臺中市北屯區建和段 211、212、213、214、275、276（公私共同持有，私有土地 109.66 平方公尺）、277、278、279（公私共同持有，私有土地 212.50 平方公尺）地號等 9 筆土地（原經補庫用地，面積 31,358 平方公尺，為臺中市後期發展區之機關用地）作為土地交換之標的。

2.2 以軍和段國有土地作為標的

在「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地執行計畫」之先期作業階段，為安全考量並兼顧長遠之都市發展，臺中市政府委託財團法人工業技術研究院針對北屯區建和段 275 地號等 9 筆市有土地辦理「臺中市車籠埔斷層帶附近地區因震災毀損之已建築用地安置計畫地質調查」³。惟經地質鑽探與調查分析後，發現該等土地受車籠埔斷層舊址、九二一車籠埔斷層新址及東西向橫移動層縱切之影響，不適宜作為土地交換之標的。因此臺中市政府於 2003 年 3 月 14 日召開之「研商『台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地』案後續問題解決方案

³ 「臺中市車籠埔斷層帶附近地區因震災毀損之已建築用地安置計畫地質調查」由臺中市政府於 2002 年 7 月 18 日提出申請補助 200 萬元（府工發字第 0910104620 號），經內政部營建署於 2002 年 8 月 9 日核定（營授中字第 0913209956 號）。

」會議，初步擇定以坐落於北屯區軍和段 162 地號國有土地（市場用地）作為「以地易地」之標的。

因應「以地易地」標的之異動，九二一重建會除於 2003 年 3 月 18 日召開「台中市北屯區軍和段 162 地號國有土地與台中市大坑斷層帶受災戶辦理交換之先期研商會議」，確認北屯區軍和段 162 地號國有土地之現況並獲國有財產局同意辦理變更為非公用財產作業外；亦將土地交換標的之異動情形提交 2003 年 4 月 3 日召開之第五次「臺中市、臺中縣斷層帶公、私有土地交換執行情形檢討會」討論，經決議請國有財產局與臺中市政府就業務相關部分積極處理。

3. 「以地易地」執行計畫之補助與確認

3.1 「以地易地」機制確認前

臺中市政府於 2002 年 6 月 27 日提報「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地或以廓子區段徵收地區標售地易地執行計畫」增辦計畫（府工字第 0910093060 號函），請九二一重建會由註銷之九十年年度特別預算原列補助臺中市政府辦理之「斷層帶附近重建規劃檢討」預算範圍內補助所需作業經費 800 萬元（府工字第 0910093060 號函）。經內政部營建署於 7 月 9 日（營署都字第 0910040405 號）、7 月 22 日（營署都字第 0910045224 號）建議九二一重建會依據「九十年年度九二一震災災後重建特別預算執行與會計事務處理應行注意事項」第十五點、第十六點之一規定，邀集中央各目的事業主管機關聯合審查核定後，先送 2002 年 8 月 12 日召開之第五十九次「九二一地震重建區住宅政策與實施方案執行協調專案小組」會議討論，決議請臺中市政府依據「九二一震災重建暫行條例」第三十六條規定，先行評估以市地重劃或區段徵收等方式辦理重建之可行性，如不可行，則同意以市府所管之市有非公用土地（如經補庫及廓子區段徵收範圍內依「土地徵收條例」第四十四條經行政院專案核准讓售取得之土地等），準用財政部訂頒之「九二一地震災區國私有土地交換作業辦法」規定，以「以地易地」方式辦理。所需作業費用，請臺中市政府覈實估列，依相關規定報核。

3.2 「以地易地」機制確認後

之後，配合「以地易地」機制之確認，臺中市政府提送之「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地執行計畫」（2002 年 12 月 2 府工發字第 0910180423 號函），經營建署再建議邀集中央各目的事業主管機關召開聯合審查會審查

以爭取時效（2002 年 12 月 10 日營署都字第 0910077810 號函）後，由九二一重建會於 2002 年 12 月 17 日召開聯審會議，認定「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地執行計畫」原則可行。

修正後之「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地執行計畫」由臺中市政府於 2002 年 12 月 27 日提報（府工發字第 0910192226 號函），經九二一重建會轉呈行政院鑑核（2002 年 12 月 31 日重建住字第 0910031427 號函），由行政院於 2003 年 1 月 6 日核定補助 391 萬 3,000 元（院授主實一字第 092000305 號）。

3.2 「以地易地」標的確認後

配合「以地易地」標的之變更，臺中市政府於 2003 年 4 月 25 日提送變更後之「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地執行計畫」，並請補助聯外公共設施開闢所需費用 300 萬元（府工發字第 0920061245 號）。經營建署（2003 年 5 月 6 日營署都自第 0920024380 號）及九二一重建會（2003 年 5 月 13 日重建住字第 0920008976 號）初審，及臺中市政府提供補正說明（2003 年 5 月 20 日府工發字第 0920072279 號）後，由九二一重建會循前例於 2003 年 6 月 6 日召開聯審會議並通過該項增辦計畫。隨後，臺中市政府於 2003 年 6 月 19 日提報修正後之「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地執行計畫」，經九二一重建會於 8 月 1 日轉呈行政院鑑核（重建住字第 0920013710 號），由行政院於 8 月 12 日核定同意「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地執行計畫」辦理內容，且所需經費變更為 549 萬 2,000 元。所需經費除由原核定經費 391 萬 3,000 元支應外，尚不足 157 萬 9,000 元部分，由第二期特別預算補助臺中市政府辦理之「九二一震災個別住宅重建之外牆、屋頂等修繕及景觀改善計畫」賸餘款調整支應（院授主實一字第 0920003963 號）。

按照變更後之「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地執行計畫」，其實施範圍、用地分析及可行性評估如下：

1. 實施範圍：

- (1) 國有土地：坐落臺中市北屯區軍和段 162 地號土地，面積為 8,246 平方公尺。土地都市計畫編定為市 1-30 市場用地。
- (2) 私有土地：臺中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地，斷層線兩側各 100 公尺範圍內約 212 戶受災戶。土地都市計畫編定為部分住宅區及部分風景區等。

2. 用地分析：

- (1) 用地需求：以 2003 年 1 月 30 日公告受理九二一地震車籠埔斷層帶大坑附近地區私有土地與北屯區建和段 275 地號市有土地交換申請期限內，申請之 92 件計算，私有土地之面積為 14,622 平方公尺，土地價值約 9,100 萬元。
- (2) 用地供給：坐落臺中市北屯區軍和段 162 地號土地，面積為 8,246.96 平方公尺，土地價值約 1 億 2,600 萬元。

3. 可行性評估：

- (1) 依用地分析，坐落臺中市北屯區軍和段 162 地號國有土地供作「以地一地」標的尚稱足夠。
- (2) 斷層帶社區重建推動委員會及附近地區受災戶「以地易地」之意願甚為強烈。
- (3) 初步調查顯示車籠埔斷層線兩側各 100 公尺範圍內因震災毀損之以建築用地約有 212 戶受災戶，曾提出申請「以地易地」者有 92 件；扣除已承購國民住宅、原地重建、債權無法清償及其他事故無法申請「以地易地」者，預估符合資格者約 80 件。
- (4) 坐落臺中市北屯區軍和段 162 地號土地，面積為 8,246 平方公尺，扣除必要之公共設施用地約 1,200 平方公尺，可供建築之用地約 7,046 平方公尺；若劃設之標準基地每宗為 90 平方公尺（4.5 公尺×20 公尺），則可劃設 78 宗標準基地。

4. 受理申請

4.1 以建和段市有土地作為標的之階段

在決定採行「以公有地易地」機制，並確認以坐落於臺中市北屯區建和段 275 地號等 9 筆土地作為土地交換之標的後，臺中市政府即於 2003 年 1 月 30 日公告受理九二一地震車籠埔斷層帶大坑附近地區私有土地與北屯區建和段 275 地號等 9 筆市有土地交換申請須知（府工發字第 0920015820 號）。受理申請期限自 2003 年 1 月 30 日起至 3 月 15 日止；適用範圍為臺中市車籠埔斷層帶大坑附近地區（斷層線兩側各 100 公尺範圍）因震災毀損之以建築使用之私有建築用地或其他用地，經所有權人同意變更為非建築用地，且災後未獲國民住宅者，基地所有權人得申請與鄰近經補庫建築用地辦理交換。申請期間，共計受理 92 件申請案，申請交換之私有土地面積約 14,622 平方公尺，土地價值約 9,100 萬元。

4.2 以軍和段國有土地作為標的之階段

在經地質鑽探與調查分析，發現北屯區建和段 275 地號市有土地不適宜作為土地交換之標的後，臺中市政府先於 2003 年 4 月 9 日發布廢止 2003 年 1 月 30 日受理土地交換申請之公告（府工發字第 0920048460 號）；再為辦理軍和段 162 地號國有土地與大坑斷層帶受災戶土地交換作業，於 2003 年 5 月 1 日邀集已提出「以地易地」申請者（92 位），說明交換意願調查、填具申請書及繳交應繳證件等相關規定；並請有意願參與土地交換者，於 5 月 20 日前填具申請書及檢附必要文件。若申請交換之土地尚有他項權利設定者，亦應於申請截止日前與原貸款銀行洽商清償、協議承受或轉貸事宜。受理期間提出申請並經審查符合「以地易地」資格者有 81 件。

5. 土地變更作業

5.1 土地變更為非公用財產

在改以北屯區軍和段 162 地號國有土地作為斷層帶受災戶辦理土地交換之標的，並獲國有財產局同意後，臺中市政府即依九二一重建會於 2003 年 3 月 18 日召開之「台中市北屯區軍和段 162 地號國有土地與台中市大坑斷層帶受災戶辦理交換之先期研商會議」決議，於 2003 年 4 月 11 日檢送不動產清冊、土地登記簿謄本、地籍圖謄本、都市計畫使用分區證明等資料，請財政部國有財產局依「國有財產法施行細則」第二十六條第二項規定層報行政院核定變更為非公用財產，以作為斷層帶受災戶辦理土地交換之標的（府財產字第 0920045649 號）。經財政部於 2003 年 7 月 8 日同意變更為非公用財產，移交國有財產局臺灣中區辦事處接管，依法處理，處理得款應解繳國庫（台財產管字第 0920017756 號）。

5.2 都市計畫變更

為配合北屯區軍和段 162 地號國有土地與大坑斷層帶受災戶辦理交換之「變更台中市都市計畫（「市一」市場用地為住宅區）案」及「變更台中市擴大都市計畫（大坑風景區）主要計畫（部分住宅區為綠地、公園用地及兒童遊樂場用地，部分風景區為綠地）案」，分別於 2003 年 7 月 8 日（府工都字第 09200998231 號）及 2003 年 7 月 18 日（府工都字第 0920110184 號）公告公開展覽 15 日，並分別於 7 月 16 日、7 月 30 日舉辦公開說明會，併於 2003 年 7 月 28 日由臺中市政府依據「九二一震災重建暫行條例」第十六條及「都市計畫法」第二十七條第一項第一款，檢附公開展覽書、圖及相關資料，報請內政部召集內政部與臺中市都市計畫委員會聯席會，於 2003 年 8 月 5

日審議通過。後經內政部於 2003 年 9 月 17 日以內營 0920011159 號函核定，臺中市政府於 2003 年 9 月 19 日公告發布實施（府工都字第 0920147534 號）。

5. 土地交換方案之擬具與陳核（缺）

5.1 國有土地地價查估

國有財產局國有財產估價委員會 2003 年 6 月 25 日第 406 次會議評定通過。

5.2 假分割

依據臺中市政府於 2003 年 6 月 17 日召開之「軍和段 162 地號國有土地與大坑斷層帶受災戶辦理土地交換作業」作業進度及相關事宜第二次會議決議，於 6 月 24 日檢送國有土地之都市計畫草案配置，請臺中市中正地政事務所於一週內完成假分割作業。

5.3 選配

2003 年 7 月 4 日臺中市政府邀集符合土地交換資格者，說明土地交換協調與選配方式，並歷經 2003 年 7 月 8 日、7 月 18 日、7 月 28 日三次土地交換選配作業後，所規劃之 78 宗標準基地，有 77 宗獲選配登記（第一次 72 宗、第二次 4 宗、第三次 1 宗）。

5.4 土地交換方案之陳核

臺中市政府於 2003 年 7 月 22 日先檢送前二次土地交換選配作業後之申請人書件資料及國有土地選配結果清單予國有財產局臺灣中區辦事處（府工發字第 0920111753 號）；再於 8 月 14 日檢送土地交換方案（府工發字第 0920125847 號），經國有財產局於 2003 年 9 月 4 日同意俟內政部核定都市計畫後，辦理所有權交換登記事宜（台財產局管字第 0920024962 號）。

6. 分割、所有權交換登記及點交（缺）

在都市計畫公告發布實施與土地交換方案核定後，後續之私有土地分割及樁位測定、差額價款收付及所有權交換登記、點交等作業時程如下：

1. 私有土地分割及樁位測定：樁位及逕為分割公告於 2003 年 11 月 27 日公告確定。
2. 差額價款收付及所有權交換登記：由國有財產局臺灣中區辦事處於 2003 年 12 月 10 日召開「辦理國有土地與九二一地震台中市大坑斷層帶受災私有土地交換作業即說明會」，說明產權移轉登記及點交方式，並辦理差額地價款之收取及支付審查作業。
3. 點交：依核定交換之位置、實地樁位及界址，於 2004 年 1 月 9 日由國有財產局、臺中市政府會同申請土地交換戶辦理點交。

7. 後續問題及重建（缺）

在臺中市政府於 2004 年 4 月 23 日為辦理「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地執行計畫」已完成階段性任務，檢具辦理成果並請九二一重建會同意解除列管後，卻有八位臺中市大坑斷層帶受災戶以未及時參與「以地易地」為由，請求辦理土地交換（臺中市政府 2004 年 4 月 30 日府工發字第 0930068138 號）；經國有財產局臺灣中區辦事處於 2004 年 5 月 21 日函復表示，配合臺中市政府「台中市斷層帶附近地區因震災損毀之已建築用地辦理以地易地執行計畫」之「以地易地」作業已辦理完竣，不再受理申請，新增之土地交換申請案，應依「九二一地震災區國私有土地交換作業辦法」等相關規定另案辦理。

完成土地交換後之臺中市大坑斷層帶受災戶，為後續之住宅重建，於 2004 年 9 月 1 日申請成立「台中市軍福十九路易地重建委員會」，經臺中市政府於 10 月 7 日准予備查（府都發字第 0930161925 號），最後完成住宅重建者有 37 戶，其餘受災戶則將交換所得之土地讓售或空置。