

台湾 921 灾后以地易地政策之回顾

PART II 台中市大坑断层带

谢志诚

国立台湾大学生物产业机电工程学系教授

财团法人九二一震灾重建基金会¹执行长

车笼埔断层带穿越台中市北屯区，总长约 4.2 公里，以断层露出线两侧各 15 公尺计算，涵盖面积约 12 公顷。范围内公有土地 6.5 公顷，私有土地 5.5 公顷，土地所有权人 316 人，全倒户 117 户。范围内因地震逆冲现象，造成地层隆起、地表错移，受灾民众对于原地重建之意愿不高，并强烈表达易地重建之需求。

为解决断层带内受灾户之安置及重建需求，台中市政府先后提出透过区段征收取得标售地办理「以地易地」、并行采用以公有地办理「以地易地」及透过区段征收取得标售地办理「以地易地」之「以地易地」机制。后因透过区段征收取得标售地办理「以地易地」之可行性不高，初步选定位于建和段之市有土地作为标的。惟该标的经地质钻探与调查分析后，发现其受车笼埔断层旧址、九二一车笼埔断层新址及东西向横移动层纵切之影响，不适宜作为土地交换之标的，最后改以坐落于北屯区军和段 162 地号之国有土地（市场用地）作为标的，并陆续办理土地之变更、受理申请、土地选配、土地交换方案之陈核、土地分割、所有权交换登记及点交等作业。

因此本报告即依据推动时程及进度，分成「以地易地机制之确认」、「以地易地标的之确认」、「以地易地执行计划之补助与确认」、「受理申请」、「土地变更作业」、「土地交换方案之拟具与陈核」、「分割、所有权交换登记及点交」及「后续问题及重建」等 8 个段落，以求完整回顾台中市大坑断层带「以地易地」之始末。

1. 「以地易地」机制之确认

台中市政府为解决断层带内受灾户之安置及重建需求，先后提出「台中市九二一地震断层带土地跨区征收安置计划」、「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地或以廓子区段征收地区标售地易地执行计划」，拟透过区段征收取得标售地办理「以地易地」（简称「以区段征收标售地易地」机制），或并行采

¹ 财团法人九二一震灾重建基金会成立于 1999 年 10 月 13 日，已于 2008 年 7 月 1 日起解散。

用以公有地办理「以地易地」及透过区段征收取得标售地办理「以地易地」（简称「以公有地易地」及「以区段征收标售地易地」并行机制）。后因「以区段征收标售地易地」机制涉及「土地征收条例」第四十四条有关政府于区段征收开发完成后所取得之可供建筑土地之处分规定，经评估后认为不可行，最后确认实行「以公有地易地」机制。

1.1 「以区段征收标售地易地」机制

「台中市九二一地震断层带土地跨区段征收安置计划」于 2002 年 1 月 21 日召开之第三十一次「九二一地震重建区住宅政策与实施方案执行协调项目小组」会议提出，拟利用邻近预定办理之廓子地区区段征收所取得之可出售土地 19.86 公顷中选择适当面积之土地，以让售方式作为安置所需土地；断层带土地所有权人取得廓子地区区段征收内让售之土地，于登记所有权时，应同时将其断层带内之土地所有权无偿移转登记予台中市政府所有，由台中市政府将其变更为绿带公园或其它非建筑使用之公共设施用地；惟区段征收后可出售之土地面积因办理「以地易地」而减少，开发成本短缺达 7 亿 1,277 万 6,963 元，则申请中央政府补助。「台中市九二一地震断层带土地跨区段征收安置计划」经项目小组决议「原则上应予支持」，并认为「如能推动成功，可作为解决车笼埔断层带土地产权问题之范例」。

1.2 「以公有地易地」及「以区段征收标售地易地」并行机制

2002 年 4 月 28 日台中市政府于邀集相关单位及受灾小区居民代表研商后，确立采取「以（经补库）公有地易地」及「以（廓子）区段征收标售地易地」并行机制。并先于 2002 年 5 月 28 日（府工字第 0910076021 号）就九二一重建会审核九十年度特别预算「断层带附近重建规划检讨」再检讨议决事项提出申覆，再于 2002 年 6 月 27 日依九二一重建会 2002 年 6 月 11 日重建住字第 0910013294 号函复及「九十年度九二一震灾灾后重建特别预算执行与会计事务处理应行注意事项」第十五点、第十六点之一规定提报「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地或以廓子区段征收地区标售地易地执行计划」增办计划。

1.3 「以公有地易地」机制

就台中市政府提送之「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地或以廓子区段征收地区标售地易地执行计划」增办计划，九二一重建会先后于 2002 年 7 月 12 日（重建住字第 0910016025 号）、7 月 29 日（重建住字第 0910017002

号)函请内政部就计划可行性提供意见与协处。经内政部于 2002 年 8 月 6 日(台内中地字第 0910011371 号)函复表示:

1. 以公有土地办理以地易地,若为地方政府所管地方所有土地,则涉地方财产之经营及处分,属地方自治事项,应依各该直辖市、县(市)有财产管理自治条例之相关规定办理;若为国有土地,则应依「国有非公用不动产交换办法」及「九二一地震灾区国私有土地交换作业办法」相关规定办理,宜请财政部表示意见。
2. 以廓子区段征收标售地易地,依「土地征收条例」第四十四条规定:「区段征收范围内土地,经规划整理后,其处理方式如下:(一)抵价地发交被征收土地所有权人领回。…(四)国民住宅用地、安置原住户或经行政院项目核准所需土地得以让售。(五)其余可供建筑土地,得予标售、标租或设定地上权。」故廓子地区区段征收开发完成后,政府取得之可供建筑土地,应予以公开标售、标租或设定地上权,依法不得以其与断层带附近地区之受灾户土地交换²。

就内政部之意见,台中市政府再于 2002 年 11 月 14 日就是否可依「台中市市有财产管理自治条例」等相关规定,以市有经补库之土地办理「以地易地」,请主管机关释示(府工发字第 0910171094 号)。经财政部国有财产局于 2002 年 12 月 3 日函复(台财产局管字第 0910031318 号),引用「九二一地震重建暂行条例」及「九二一地震灾区国私有土地交换作业办法」相关规定表示,台中市政府自得以市有非公用土地,并准用财政部订定之交换作业办法办理土地交换,惟其处分程序仍应依「土地法」第二十五条规定及「台中市市有财产管理自治条例」等相关规定办理。

在参酌主管机关之意见,并依 2002 年 8 月 12 日第五十九次「九二一地震重建区住宅政策与实施方案执行协调项目小组」会议之决议,台中市政府于评估后,亦认为以市地重划或区段征收等方式办理断层带附近地区「以地易地」确属不可行,便将「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地或以廓子区段征收地区标售地易地执行计划」更名为「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地执行计划」。

² 与 2002 年 1 月 21 日「九二一地震重建区住宅政策与实施方案执行协调项目小组」第三十一次会议决议形成对比。

2. 「以地易地」标的之确认

在确认「以公有地易地」作为办理车笼埔断层带大坑附近地区私有土地交换机制之同时，即锁定以北屯区建和段 275 地号等 9 笔市有土地作为「以地易地」之标的；惟经地质钻探与调查发现，该等土地受车笼埔断层旧址、九二一车笼埔断层新址及东西向横移动层纵切之影响，不适宜作为土地交换之标的，改以北屯区军和段 162 地号国有土地作为标的。

2.1 以建和段市有土地作为标的

2001 年 1 月 14 日台中市北屯区断层带地区小区重建推动委员会陈请以东山国中临时校区（原经补库）之市有地（北屯区建和段 275 地号等）作为办理「以地易地」之标的，经台中市政府于 2001 年 2 月 13 日函复表示该市有地已供公用建筑使用，不符「九二一震灾重建暂行条例」第三十六条之规定（九十府工发字第 19146 号函）。

之后，随着「以地易地」机制之适法性评估，由单轨之「以区段征收标售地易地」机制，到双轨之「以公有地易地」及「以区段征收标售地易地」并行机制，最后实行「以公有地易地」机制，并确认以坐落于台中市北屯区建和段 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）地号等 9 笔土地（原经补库用地，面积 31,358 平方公尺，为台中市后期发展区之机关用地）作为土地交换之标的。

2.2 以军和段国有土地作为标的

在「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地执行计划」之先期作业阶段，为安全考虑并兼顾长远之都市发展，台中市政府委托财团法人工业技术研究院针对北屯区建和段 275 地号等 9 笔市有土地办理「台中市车笼埔断层带附近地区因震灾毁损之已建筑用地安置计划地质调查」³。惟经地质钻探与调查分析后，发现该等土地受车笼埔断层旧址、九二一车笼埔断层新址及东西向横移动层纵切之影响，不适宜作为土地交换之标的。因此台中市政府于 2003 年 3 月 14 日召开之「研商『台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地』案后续问题解决方案

³ 「台中市车笼埔断层带附近地区因震灾毁损之已建筑用地安置计划地质调查」由台中市政府于 2002 年 7 月 18 日提出申请补助 200 万元（府工发字第 0910104620 号），经内政部营建署于 2002 年 8 月 9 日核定（营授中字第 0913209956 号）。

」会议，初步择定以坐落于北屯区军和段 162 地号国有土地（市场用地）作为「以地易地」之标的。

因应「以地易地」标的之异动，九二一重建会除于 2003 年 3 月 18 日召开「台中市北屯区军和段 162 地号国有土地与台中市大坑断层带受灾户办理交换之先期研商会会议」，确认北屯区军和段 162 地号国有土地之现况并获国有财产局同意办理变更为非公用财产作业外；亦将土地交换标的之异动情形提交 2003 年 4 月 3 日召开之第五次「台中市、台中县断层带公、私有土地交换执行情形检讨会」讨论，经决议请国有财产局与台中市政府就业务相关部分积极处理。

3. 「以地易地」执行计划之补助与确认

3.1 「以地易地」机制确认前

台中市政府于 2002 年 6 月 27 日提报「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地或以廓子区段征收地区标售地易地执行计划」增办计划（府工字第 0910093060 号函），请九二一重建会由注销之九十年度特别预算原列补助台中市政府办理之「断层带附近重建规划检讨」预算范围内补助所需作业经费 800 万元（府工字第 0910093060 号函）。经内政部营建署于 7 月 9 日（营署都字第 0910040405 号）、7 月 22 日（营署都字第 0910045224 号）建议九二一重建会依据「九十年度九二一震灾灾后重建特别预算执行与会计事务处理应行注意事项」第十五点、第十六点之一规定，邀集中央各目的事业主管机关联合审查核定后，先送 2002 年 8 月 12 日召开之第五十九次「九二一地震重建区住宅政策与实施方案执行协调项目小组」会议讨论，决议请台中市政府依据「九二一震灾重建暂行条例」第三十六条规定，先行评估以市地重划或区段征收等方式办理重建之可行性，如不可行，则同意以市府所管之市有非公用土地（如经补库及廓子区段征收范围内依「土地征收条例」第四十四条经行政院项目核准让售取得之土地等），准用财政部订颁之「九二一地震灾区国私有土地交换作业办法」规定，以「以地易地」方式办理。所需作业费用，请台中市政府核实估列，依相关规定报核。

3.2 「以地易地」机制确认后

之后，配合「以地易地」机制之确认，台中市政府提送之「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地执行计划」（2002 年 12 月 2 府工发字第 0910180423 号函），经营建署再建议邀集中央各目的事业主管机关召开联合审查会审查

以争取时效（2002 年 12 月 10 日营署都字第 0910077810 号函）后，由九二一重建会于 2002 年 12 月 17 日召开联审会议，认定「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地执行计划」原则可行。

修正后之「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地执行计划」由台中市政府于 2002 年 12 月 27 日提报（府工发字第 0910192226 号函），经九二一重建会转呈行政院鉴核（2002 年 12 月 31 日重建住字第 0910031427 号函），由行政院于 2003 年 1 月 6 日核定补助 391 万 3,000 元（院授主实一字第 092000305 号）。

3.2 「以地易地」标的确认后

配合「以地易地」标的之变更，台中市政府于 2003 年 4 月 25 日提送变更后之「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地执行计划」，并请补助联外公共设施开辟所需费用 300 万元（府工发字第 0920061245 号）。经营建署（2003 年 5 月 6 日营署都自第 0920024380 号）及九二一重建会（2003 年 5 月 13 日重建住字第 0920008976 号）初审，及台中市政府提供补正说明（2003 年 5 月 20 日府工发字第 0920072279 号）后，由九二一重建会循前例于 2003 年 6 月 6 日召开联审会议并通过该项增办计划。随后，台中市政府于 2003 年 6 月 19 日提报修正后之「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地执行计划」，经九二一重建会于 8 月 1 日转呈行政院鉴核（重建住字第 0920013710 号），由行政院于 8 月 12 日核定同意「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地执行计划」办理内容，且所需经费变更为 549 万 2,000 元。所需经费除由原核定经费 391 万 3,000 元支应外，尚不足 157 万 9,000 元部分，由第二期特别预算补助台中市政府办理之「九二一震灾个别住宅重建之外墙、屋顶等修缮及景观改善计划」剩余款调整支应（院授主实一字第 0920003963 号）。

按照变更后之「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地执行计划」，其实施范围、用地分析及可行性评估如下：

1. 实施范围：

- (1) 国有土地：坐落台中市北屯区军和段 162 地号土地，面积为 8,246 平方公尺。土地都市计划编定为市 1-30 市场用地。
- (2) 私有土地：台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地，断层线两侧各 100 公尺范围内约 212 户受灾户。土地都市计划编定为部分住宅区及部分风景区等。

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车笼埔断层带大坑附近地区私有土地与北屯区建和段 275 地号市有土地交换申请期限内，申请之 92 件计算，私有土地之面积为 14,622 平方公尺，土地价值约 9,100 万元。
- (2) 用地供给：坐落台中市北屯区军和段 162 地号土地，面积为 8,246.96 平方公尺，土地价值约 1 亿 2,600 万元。

3. 可行性评估：

- (1) 依用地分析，坐落台中市北屯区军和段 162 地号国有土地供作「以地一地」标的尚称足够。
- (2) 断层带小区重建推动委员会及附近地区受灾户「以地易地」之意愿甚为强烈。
- (3) 初步调查显示车笼埔断层线两侧各 100 公尺范围内因震灾毁损之以建筑用地约有 212 户受灾户，曾提出申请「以地易地」者有 92 件；扣除已承购国民住宅、原地重建、债权无法清偿及其它事故无法申请「以地易地」者，预估符合资格者约 80 件。
- (4) 坐落台中市北屯区军和段 162 地号土地，面积为 8,246 平方公尺，扣除必要之公共设施用地约 1,200 平方公尺，可供建筑之用地约 7,046 平方公尺；若划设之标准基地每宗为 90 平方公尺（4.5 公尺×20 公尺），则可划设 78 宗标准基地。

4. 受理申请

4.1 以建和段市有土地作为标的之阶段

在决定实行「以公有地易地」机制，并确认以坐落于台中市北屯区建和段 275 地号等 9 笔土地作为土地交换之标的后，台中市政府即于 2003 年 1 月 30 日公告受理九二一地震车笼埔断层带大坑附近地区私有土地与北屯区建和段 275 地号等 9 笔市有土地交换申请须知（府工发字第 0920015820 号）。受理申请期限自 2003 年 1 月 30 日起至 3 月 15 日止；适用范围为台中市车笼埔断层带大坑附近地区（断层线两侧各 100 公尺范围）因震灾毁损之以建筑使用之私有建筑用地或其它用地，经所有权人同意变更为非建筑用地，且灾后未获国民住宅者，基地所有权人得申请与邻近经补库建筑用地办理交换。申请期间，共计受理 92 件申请案，申请交换之私有土地面积约 14,622 平方公尺，土地价值约 9,100 万元。

4.2 以军和段国有土地作为标的之阶段

在经地质钻探与调查分析，发现北屯区建和段 275 地号市有土地不适宜作为土地交换之标的后，台中市政府先于 2003 年 4 月 9 日发布废止 2003 年 1 月 30 日受理土地交换申请之公告（府工发字第 0920048460 号）；再为办理军和段 162 地号国有土地与大坑断层带受灾户土地交换作业，于 2003 年 5 月 1 日邀集已提出「以地易地」申请者（92 位），说明交换意愿调查、填具申请书及缴交应缴证件等相关规定；并请有意愿参与土地交换者，于 5 月 20 日前填具申请书及检附必要文件。若申请交换之土地尚有其他权利设定者，亦应于申请截止日前与原贷款银行洽商清偿、协议承受或转贷事宜。受理期间提出申请并经审查符合「以地易地」资格者有 81 件。

5. 土地变更作业

5.1 土地变更为非公用财产

在改以北屯区军和段 162 地号国有土地作为断层带受灾户办理土地交换之标的，并获国有财产局同意后，台中市政府即依九二一重建会于 2003 年 3 月 18 日召开之「台中市北屯区军和段 162 地号国有土地与台中市大坑断层带受灾户办理交换之先期研商会议」决议，于 2003 年 4 月 11 日检送不动产清册、土地登记簿誊本、地籍图誊本、都市计划使用分区证明等数据，请财政部国有财产局依「国有财产法施行细则」第二十六条第二项规定层报行政院核定变更为非公用财产，以作为断层带受灾户办理土地交换之标的（府财产字第 0920045649 号）。经财政部于 2003 年 7 月 8 日同意变更为非公用财产，移交国有财产局台湾中区办事处接管，依法处理，处理得款应解缴国库（台财产管字第 0920017756 号）。

5.2 都市计划变更

为配合北屯区军和段 162 地号国有土地与大坑断层带受灾户办理交换之「变更台中市都市计划（「市一」市场用地为住宅区）案」及「变更台中市扩大都市计划（大坑风景区）主要计划（部分住宅区为绿地、公园用地及儿童游乐场用地，部分风景区为绿地）案」，分别于 2003 年 7 月 8 日（府工都字第 09200998231 号）及 2003 年 7 月 18 日（府工都字第 0920110184 号）公告开展览 15 日，并分别于 7 月 16 日、7 月 30 日举办公开说明会，并于 2003 年 7 月 28 日由台中市政府依据「九二一震灾重建暂行条例」第十六条及「都市计划法」第二十七条第一项第一款，检附开展览书、图及相关资料，报请内政部召集内政部与台中市都市计划委员会联席会，于 2003 年 8 月 5

日审议通过。后经内政部于 2003 年 9 月 17 日以内营 0920011159 号函核定，台中市政府于 2003 年 9 月 19 日公告发布实施（府工都字第 0920147534 号）。

5. 土地交换方案之拟具与陈核（缺）

5.1 国有土地地价查估

国有财产局国有财产估价委员会 2003 年 6 月 25 日第 406 次会议评定通过。

5.2 假分割

依据台中市政府于 2003 年 6 月 17 日召开之「军和段 162 地号国有土地与大坑断层带受灾户办理土地交换作业」作业进度及相关事宜第二次会议决议，于 6 月 24 日检送国有土地之都市计划草案配置，请台中市中正地政事务所于一周内完成假分割作业。

5.3 选配

2003 年 7 月 4 日台中市政府邀集符合土地交换资格者，说明土地交换协调与选配方式，并历经 2003 年 7 月 8 日、7 月 18 日、7 月 28 日三次土地交换选配作业后，所规划之 78 宗标准基地，有 77 宗获选配登记（第一次 72 宗、第二次 4 宗、第三次 1 宗）。

5.4 土地交换方案之陈核

台中市政府于 2003 年 7 月 22 日先检送前二次土地交换选配作业后之申请人书件数据及国有土地选配结果清单予国有财产局台湾中区办事处（府工发字第 0920111753 号）；再于 8 月 14 日检送土地交换方案（府工发字第 0920125847 号），经国有财产局于 2003 年 9 月 4 日同意俟内政部核定都市计划后，办理所有权交换登记事宜（台财产局管字第 0920024962 号）。

6. 分割、所有权交换登记及点交（缺）

在都市计划公告发布实施与土地交换方案核定后，后续之私有土地分割及桩位测定、差额价款收付及所有权交换登记、点交等作业时程如下：

1. 私有土地分割及桩位测定：桩位及径为分割公告于 2003 年 11 月 27 日公告确定。
2. 差额价款收付及所有权交换登记：由国有财产局台湾中区办事处于 2003 年 12 月 10 日召开「办理国有土地与九二一地震台中市大坑断层带受灾私有土地交换作业即说明会」，说明产权移转登记及点交方式，并办理差额地价款之收取及支付审查作业。
3. 点交：依核定交换之位置、实地桩位及界址，于 2004 年 1 月 9 日由国有财产局、台中市政府会同申请土地交换户办理点交。

7. 后续问题及重建（缺）

在台中市政府于 2004 年 4 月 23 日为办理「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地执行计划」已完成阶段性任务，检具办理成果并请九二一重建会同意解除列管后，却有八位台中市大坑断层带受灾户以未及时参与「以地易地」为由，请求办理土地交换（台中市政府 2004 年 4 月 30 日府工发字第 0930068138 号）；经国有财产局台湾中区办事处于 2004 年 5 月 21 日函复表示，配合台中市政府「台中市断层带附近地区因震灾损毁之已建筑用地办理以地易地执行计划」之「以地易地」作业已办理完竣，不再受理申请，新增之土地交换申请案，应依「九二一地震灾区国私有土地交换作业办法」等相关规定另案办理。

完成土地交换后之台中市大坑断层带受灾户，为后续之住宅重建，于 2004 年 9 月 1 日申请成立「台中市军福十九路易地重建委员会」，经台中市政府于 10 月 7 日准予备查（府都发字第 0930161925 号），最后完成住宅重建者有 37 户，其余受灾户则将交换所得之土地让售或空置。