

臺灣 921 災後以地易地政策之回顧

PART IV 豐原市水源重劃區

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

豐原市水源重劃區之範圍位於水源路中正公園西南側，區內之土地，因震災導致地形隆起變形、土地受擠壓產生位移及滅失，無法原地重建，由範圍內受災戶籌組之「豐原市水源重劃區九二一震災後重建委員會」於 2003 年 1 月 15 日向行政院九二一震災災後重建推動委員會（簡稱「九二一重建會」）、臺中縣政府、豐原市公所及民意代表陳情，請政府協助以水源重劃區內規劃預留之市場用地、公園用地及廣場用地，與受災戶之建築基地辦理「以地易地」（或稱「土地交換」）。

在此之前，臺中縣政府已因協處大里市金巴黎社區與大里菸類試驗所國有土地之土地交換而累積相當之經驗，使得豐原市水源重劃區「以地易地」之申請及執行過程，得以有序進行。惟在完成都市計畫變更及土地交換方案報核等法定程序後，卻有 2 位申請者於程序進行中將土地移轉第三人而喪失土地交換資格，3 位申請者未於期限內繳交地價差額被視為無意申請土地交換，導致已完成都市計畫變更為非建築用地之私有土地，得再循徵收程序發放地價補償。因此本報告即依據推動時程及進度，分成「資料調查」、「確認土地交換標的」、「公告受理申請」、「資格審查」、「供需評估與試算」、「縣議會同意縣有與私有地之交換」、「土地交換方案之報核及修正」、「用地變更」、「後續執行及結果」等九個段落，以求完整回顧豐原市水源重劃區「以地易地」之始末。

1. 資料調查

在獲悉「豐原市水源重劃區九二一震災後重建委員會」之「以地易地」意願後，九二一重建會除於 2003 年 1 月 30 日函請臺中縣政府督同豐原市公所瞭解實際問題，並請依「九二一震災重建暫行條例」相關法規研擬具體之協處方案（重建住字第 0920002147、09200601297 號函）外，更進一步將水源重劃區之「以地易地」需求提交 2003 年 4 月 11 日、6 月 19 日、9 月 4 日、11 月 13 日召開之第六、七、八、九次「台

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。

中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議討論，決議請臺中縣政府儘速查明受災戶相關資料及可供「以地易地」之標的之都市計畫等基本資料，並邀集豐原市公所、震災受災戶就都市計畫機能調整、受災戶資格釐清等，研擬可行性方案據以執行，如有需要協處再提報九二一重建會辦理。期間，臺中縣政府應豐原市公所之需求（2003 年 2 月 17 日豐市工字第 0920003838 號函），依「臺中縣政府九二一震災災區住宅社區重建諮詢服務團暨工作站建置計畫」委請輔導暨服務團提供相關建議並協助豐原市公所擬具解決方案（2003 年 2 月 27 日府建城字第 09204335500 號）。

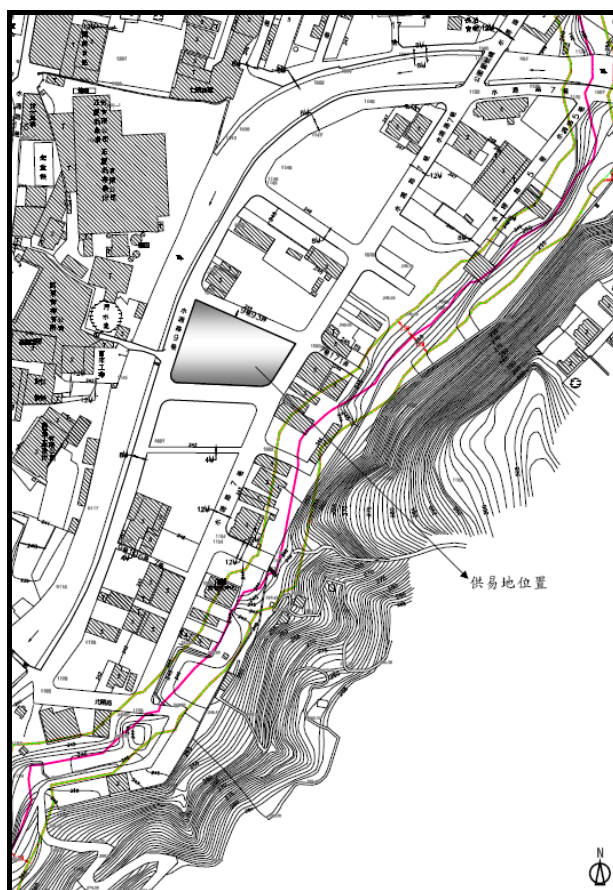
2. 確認土地交換標的

依據第九次「台中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議之決議，臺中縣政府於 2003 年 12 月 5 日召開「研商豐原市水源重劃區斷層帶重建方案相關事宜」會議，將初步擬定之「以地易地」標的交由豐原市公所確認，經排除其中之公園用地，確認以重劃區內之市場用地（南嵩段 557 號，面積 2,009.07 平方公尺）及廣場用地（南嵩段 558 號，面積 1,300.27 平方公尺）作為與區內私有土地交換之標的（圖 D-1）。至於重劃區斷層帶內不符合「九二一震災重建暫行條例」第三十六條規定之土地，則另以其他可行之開發方式（如跨區段徵收）辦理。

「以地易地」標的之確認結果經提報 2004 年 1 月 15 日召開之第十次「台中市、台中縣斷層帶公私有土地交換執行情形檢討」會議討論，決議請臺中縣政府優先就重劃區內符合資格者，依所擬之「豐原市水源重劃區斷層帶重建方案」持續推動，並請臺中縣政府於 1 月 20 日前研訂期程表，以利進度之追蹤控管。

3. 公告受理申請

2004 年 5 月 19 日臺中縣政府依據「九二一震災重建暫行條例」第三十六條及「九二一地震災區國私有土地交換作業辦法」規定，公告「受理九二一地震車籠埔斷層帶豐原市水源重劃區內私有土地與本縣（水源重劃區內）縣有地交換申請須知」（府建城第 0930132699-1 號），受理九二一地震車籠埔斷層帶豐原市水源重劃區內私有土地與水源重劃區內縣有地交換之申請，並於 6 月 9 日舉辦說明會。受理申請之期限自公告日起至 2004 年 6 月 30 日止，適用範圍為臺中縣豐原市水源重劃區內車籠埔斷層帶附近地區，因震災毀損之已建築使用之私有建築用地，經所有權人同意變更為非建築用地，無法以市地重劃、區段徵收、都市更新或其他方式辦理重建之土地。



資料來源：臺中縣住宅及社區重建諮詢輔導暨服務團

圖 D-1 豐原市水源重劃區斷層帶附近地區現況

4. 資格審查

至申請期限為止，共計受理 33 件。為釐清土地交換相關疑義，臺中縣政府遂於 2004 年 10 月 5 日召開「研議臺中縣政府受理九二一地震車籠埔斷層帶豐原市水源重劃區內私有土地與水源重劃區內縣有地交換申請相關疑義」會議，就申請者是否符合土地交換資格之審核原則、土地交換原則及臺中縣政府所擬「豐原市水源重劃區內車籠埔斷層帶附近地區因震災毀損之已建築用地辦理以地易地執行計畫」加以討論，獲致下列結論：

1. 申請土地交換資格審核原則：

- (1) 申請交換之私有土地無建築使用（無建物登記）者不符合資格。
- (2) 申請交換時其地上物尚未拆除，無法變更為非建築用地者不符合資格。
- (3) 申請人為私人，惟原有建築物權屬為公司行號，視為私有土地並同意其交換申請。

2. 土地交換原則：

- (1) 一位土地所有權人只能申請交換一筆土地。
 - (2) 一戶（一筆建號）只能申請交換一筆土地。
 - (3) 若兩人以上共有持分多筆土地合併申請，多筆土地上亦各自有因震災毀損或拆除之建築物，則可申請交換土地筆數以持分土地之人數為原則。
3. 豐原市水源重劃區內車籠埔斷層帶附近地區因震災毀損之已建築用地辦理以地易地執行計畫：
- (1) 公共設施（計畫道路）之興闢經費請臺中縣政府優先於相關重建預算賸餘款籌措。
 - (2) 提供縣有地（南嵩段 557 地號等二筆）與私有土地交換案須提送縣議會審議通過，且土地交換方案應經行政院核准，始得辦理交換。為加速推動速度，請九二一重建會協助協調作業，由輔導團隊會同財政局、建設局先行洽內政部地政司討論相關內容及細節，俾利工進。
 - (3) 「私有土地須變更為非建築用地，公有土地需變更為建築用地」之都市計畫變更，請豐原市公所以變更細部計畫方式辦理。
 - (4) 以地易地執行計畫所訂期程應以「九二一震災重建暫行條例」施行期限屆滿前，重建戶能取得建照為原則，並將土地交換方案報行政院核定、都市計畫樁測釘、樁位公告等工作項目時程列入。

依據「研議臺中縣政府受理九二一地震車籠埔斷層帶豐原市水源重劃區內私有土地與水源重劃區內縣有地交換申請相關疑義」會議結論，符合土地交換資格者共 30 件（共 32 筆地號、面積 2,765.44 平方公尺），易地標的之需求共 32 筆標準建築基地。

5. 供需評估與試算

依據 2004 年 9 月臺中縣政府所擬「豐原市水源重劃區內車籠埔斷層帶附近地區因震災毀損之已建築用地辦理以地易地執行計畫」，土地交換之供需評估與試算如下：

1. 私有土地面積與價值：依據初步資格審核，符合土地交換資格者共 30 件（共 32 筆地號、面積 2,765.44 平方公尺）；若以 1999 年土地公告現每平方公尺 16,000 元計算，私有土地之總價值約 44,247,040 元。
2. 縣有土地面積與價值：水源重劃區內縣有之公共設施用地屬市場用地約 2009.07 平方公尺，屬廣場用地約 1300.27 平方公尺，合計 3,309.34 平方公尺；依財政局參酌鄰近可供建築用地災前最近一期公告土地現值辦理查估，每平方公尺 16,000 元計算，縣有土地之價值為 52,949,440 元。
3. 等價值原則（私有土地價值達國有土地價值 80%~120%之間，按公告現值相互以

現金補足其差額)： $(2,765.44 \times 16,000) \div (3,309.34 \times 16,000) = 83.56\%$

4. 土地交換之面積需求： $(\text{私有土地面積} \times 1999 \text{ 公告現值}) \div \text{縣有土地公告現值} = 2,765.44 \text{ 平方公尺}。$

綜合供需評估與試算結果，斷層帶附近地區申請土地交換之私有土地價值達縣有土地之 80%，符合「九二一地震災區國私有土地交換作業辦法」第十三條等價值相當原則，土地交換之面積需求 2,75.44 平方公尺，故縣有土地應足夠提供交換。

6. 縣議會同意縣有與私有地交換

依據「研議臺中縣政府受理九二一地震車籠埔斷層帶豐原市水源重劃區內私有土地與水源重劃區內縣有地交換申請相關疑義」會議結論，臺中縣政府於 2004 年 10 月 11 日將辦理「九二一地震車籠埔斷層帶豐原市水源重劃區內私有土地與縣有地交換」案，提送縣議會審議（府行文字第 0930264846 號函），經臺中縣議會 2004 年 12 月 8 日第十五屆第六次定期會第十八次會議同意提供縣有地（南嵩段 557 地號等二筆）與私有土地交換（93 議事字第 2981 號）。

7. 土地交換方案報核及修正

依據「研議臺中縣政府受理九二一地震車籠埔斷層帶豐原市水源重劃區內私有土地與水源重劃區內縣有地交換申請相關疑義」會議結論，臺中縣政府於 2005 年 1 月 4 日將「土地交換方案」送內政部核准（府財產字第 0940005553 號）。惟內政部為防止公地完成處分程序後，因不能執行而滋生流弊，引用行政院 1977 年 8 月 23 日台內（66）內字第 7110 號函規定，請臺中縣政府先行循都市計畫變更程序，將豐原市南嵩段 557 地號等 2 筆縣有地變更為住宅用地及將私有建地變更為非建築用地後，再辦理土地交換（內政部 2005 年 1 月 13 日內授中辦地字第 0940040374 號函、2005 年 3 月 16 日內授中辦地字第 0940043075 號函）。

依據內政部先完成都市計畫變更程序再核准土地交換方案之指示，臺中縣政府於 2005 年 3 月 23 日函請豐原市公所於 2005 年 7 月底前完成「九二一地震車籠埔斷層帶豐原市水源重劃區內私有土地與縣有地交換」之都市計畫變更事宜（建城字第 0940071390 號函），並於 2005 年 5 月 4 日召開「九二一地震車籠埔斷層帶豐原市水源重劃區內私有土地與水源重劃區內縣有地交換作業執行協商」會議，除修正「土地交換方案」及執行期程表外，並請（1）建設局擇期召開「以地易地」說明會；（2）財政局協助辦理縣有地之地價查估作業；（3）豐原市公所依「都市計畫法」第二十七條第

一項第一款第二目規定辦理都市計畫變更作業，將縣有地（市場及廣場用地）變更為住宅區及計畫道路；(4) 豐原地政事務所協助先行辦理地籍假分割作業；(5) 豐原市公所洽工務局協助處理計畫道路開闢經費。

修正後之「土地交換方案」係以價值相當為原則，目前（確認之當時）私有土地價值依照災前最近一期公告土地現值計算，而供交換之縣有地因專案變更為可供建築用地，參酌鄰近可供建築用地災前最近一期公告現值計算，縣、私有土地價值每平方公尺 16,000 元²。為符合臺中縣政府公告受理易地之申請須知規定，「土地交換方案」內容如下：

1. 縣有地之標準建築基地規劃原則：初步統計分類 32 筆符合申請資格之私有土地面積，如表D-1。依據分類結果並考量縣有地面積及基地形狀，初步以 70 m²、80 m²、100 m²、120 m²等四種單元規模，於縣有地上劃設標準建築基地，以期在面積有限之縣有地及最少之地價差額找補原則下，達成「以地易地」重建之目標。
2. 土地交換辦法：
 - (1) 符合土地交換資格之原土地，其面積依級距分類（表 D-2），申請人限在其同等級標準建築基地中申請交換，以決定分配位置。
 - (2) 一人申請交換一筆同等級標準建築基地時，得逕為核定。
 - (3) 二人以上申請交換同一筆同等級標準建築基地時，應協調申請人決定交換之位置；協調不成，以抽籤方式決定之。
 - (4) 在同等級標準建築基地中未能決定交換位置者，依下列方式交換：
 - ① 未能決定交換位置之申請人先抽取「抽籤順序」籤，再抽取「選地順序」籤，後再依「選地順序」選取同等級標準建築基地中尚未被選取之其他縣有地。
 - ② 選定之位置經當事人雙方同意更換，得依更換位置核定。
 - (5) 在不得已之情況下，申請人欲申請非其原土地面積同等級之標準建築基地，即跨級距申請土地交換，則依下列方式交換：
 - ① 以小換大：除依據土地交換辦法第（2）、（3）、（4）之抽籤原則外，依「九二一地震災區國私有土地交換作業辦法」第十三條規定，若私有土地價值達國有土地價值百分之八十至百分之一百二十之間，按公告土地現值以現金補足差額；若未達國有土地價值百分之八十者，則按市價以現金補足差額。

² 查估之土地公告現值已於 2005 年 8 月 18 日提交台中縣縣有財產審議委員會審查通過。

②以大換小：依據 2004 年 5 月 19 日台中縣政府公告之「受理九二一地震車籠埔斷層帶豐原市水源重劃區內私有土地與本縣（水源重劃區內）縣有地交換申請須知」（府建城第 0930132699-1 號）第五點說明，原土地面積超出申請交換之縣有地部分，應辦理分割。

(6) 臺中縣政府應將核定結果通知申請人，於 15 日內配合辦理交換相關事宜，屆期未配合辦理或申請人拒不接受核定結果者，應註銷其申請。

3. 交換試算說明與土地配置規劃：

(1) 依據符合申請資格之原土地面積，劃定易地後標準建築基地之規模，在考量縣有地（市場用地、廣場用地）面積有限及地價差額找補最少之原則下，進行土地交換試算，如表 D-3。

(2) 依據試算後之標準建築基地規模，並經 2004 年 12 月 24 日與水源重劃區內符合申請土地交換資格者初步討論，在考量基地條件及民眾意見後，初步規劃易地後之土地配置，如圖 D-2。

表 D-1 符合申請資格之私有土地面積級距分類

原土地面積級距 m^2	土地筆數	標準建築基地 m^2	劃設面積
56~59	1	70 m^2	70 m^2 × 8
60~69	7		
70~79	8	80 m^2	80 m^2 × 8
80~89	2	100 m^2	100 m^2 × 10
90~99	8		
100~109	3	120 m^2	120 m^2 × 6
110~119	2		
120~	1		
合計	32		2,920 m^2

資料來源：臺中縣住宅及社區重建諮詢輔導暨服務團

表 D-2 各級距標準建築基地分類

原土地面積級距 m^2	分類級距	標準建築基地 m^2
56~59	等級一	70 m^2
60~69		
70~79	等級二	80 m^2
80~89	等級三	100 m^2
90~99		

100~109	等級四	120 m ²
110~119		
120~		

資料來源：臺中縣住宅及社區重建諮詢輔導暨服務團

表 D-3 土地交換試算表

申請者編號	原土地面積m ²	土地交換方案m ²	地價差額→縣府
16	59.39	70.0	169,760
11	60.12	70.0	158,080
28	60.18	70.0	157,120
32	60.34	70.0	154,560
29	60.45	70.0	152,800
01	60.54	70.0	151,360
21	63.03	70.0	111,520
22	66.80	70.0	51,200
13	74.46	80.0	88,640
05	77.21	80.0	44,640
10	77.53	80.0	39,520
27	77.66	80.0	37,440
18	77.82	80.0	34,880
12	77.96	80.0	32,640
14	78.11	80.0	30,240
24	78.92	80.0	17,280
07	82.49	100.0	280,160
17	89.49	100.0	168,160
23	91.92	100.0	129,280
02	92.33	100.0	122,720
30	93.13	100.0	109,920
19	93.38	100.0	105,920
31	93.63	100.0	101,920
27	95.94	100.0	64,960
03	98.61	100.0	22,240
26	98.67	100.0	21,280

08	103.895	120.0	257,680
08	103.895	120.0	257,680
09	107.99	120.0	192,160
15	112.63	120.0	117,920
04	116.75	120.0	52,000
06	180.17	120.0	0
總計	2,765.44	2,920.0	3,435,680

資料來源：台中縣住宅及社區重建諮詢輔導暨服務團



資料來源：臺中縣住宅及社區重建諮詢輔導暨服務團

圖 D-2 水源重劃區縣有地標準建築基地配置規劃圖

8. 用地變更

8.1 私有土地變更為非建築用地

符合土地交換資格之私有土地變更為非建築用地部分，列入豐原市公所辦理之「變更豐原都市計畫（配合九二一震災重建—鐵路用地銜接三十六米外環道以東地區）案」之主要計畫範圍。豐原都市計畫變更案經台中縣政府於 2004 年 7 月 30 日以府建城字第 0930190930-2 號函公告公開展覽 15 日（自 2004 年 8 月 2 日起至 2004 年 8 月 17 日止），並於 2004 年 8 月 9 日舉辦說明會後，由台中縣政府於 2004 年 10 月 19 日檢

附計畫書、圖報請內政部依據「都市計畫法」第二十七條第一項第一款及「九二一震災重建暫行條例」第十六條規定召開內政部、台中縣暨豐原市都市計畫委員會聯席會（簡稱「三級都市計畫委員會聯席會」）審議（府建城字第 0930273168 號函）。豐原都市計畫變更案先由三級都市計畫委員會聯席會籌組之專案小組於 2004 年 11 月 26 日、2005 年 6 月 10 日召開之兩次專案小組審查後，再經 2005 年 7 月 26 日三級都市計畫委員會聯席會審議通過。

8.2 縣有地變更為建築用地

水源重劃區內縣有地變更為住宅用地部分，列入豐原市公所辦理之「變更豐原都市計畫（南田里附近、豐洲、大湳地區）細部計畫（部分零售市場用地為住宅區、道路用地及部分廣場用地為住宅區、道路用地）」。豐原都市計畫細部計畫變更案經台中縣政府於 2005 年 9 月 8 日以府建城字第 09402391472 號函公告公開展覽 15 日（自 2005 年 9 月 8 日起至 2005 年 9 月 26 日止），並於 2005 年 9 月 16 日舉辦說明會後，由台中縣與豐原市都市計畫委員會依據「都市計畫法」第二十七條第一項第一款及「九二一震災重建暫行條例」第十六條規定，於 2005 年 10 月 17 日召開第一次聯席會議。決議請臺中縣政府會同豐原市公所洽商雙方陳情人（有陳情反對以重劃區內縣有市場用地及廣場用地作為土地交換之標的，主張應儘速開發市場用地及廣場用地勿使淪為住宅區）召開協調會，再依協調結果提會討論。

依據台中縣與豐原市都市計畫委員會聯席會議之決議，臺中縣政府於 2005 年 12 月 19 日召開「『變更豐原都市計畫（南田里附近、豐洲、大湳地區）細部計畫（部分零售市場用地為住宅區、道路用地及部分廣場用地為住宅區、道路用地）」協調會議」，經多方協調後，獲致同意先行辦理市場用地、廣場用地變更為住宅區及道路供作易地之交換標的。

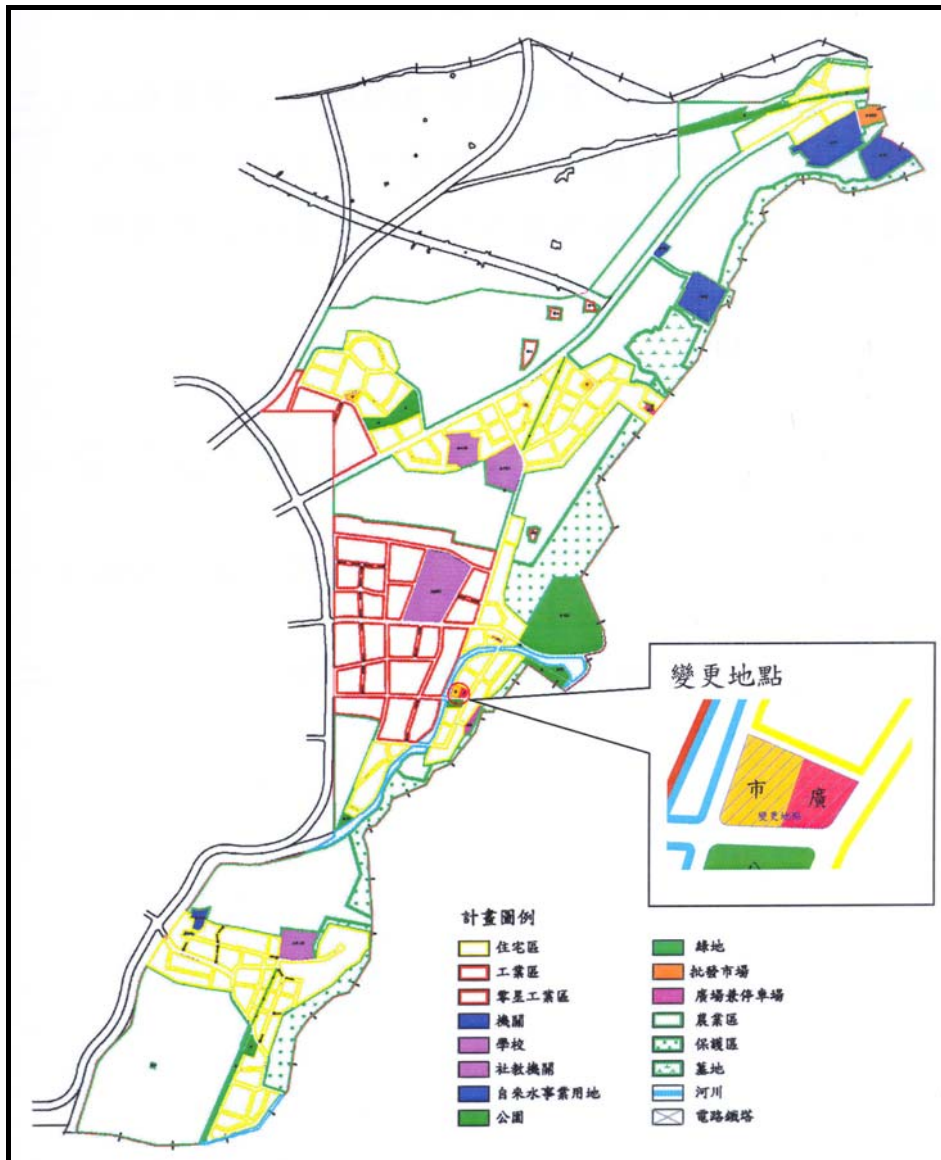
在獲得雙方陳情人之共識下，台中縣與豐原市都市計畫委員會聯席會議終於 2005 年 12 月 29 日通過「變更豐原都市計畫（南田里附近、豐洲、大湳地區）細部計畫（部分零售市場用地為住宅區、道路用地及部分廣場用地為住宅區、道路用地）」，由臺中縣政府於 2006 年 1 月 20 日核定發布實施（府建城字第 09500174892 號函）。

依據變更計畫內容，變更之標的位於豐原市都市計畫（南田里附近、豐洲、大湳地區）細部計畫區東側，原使用分區為零售市場及廣場用地（圖 D-3），面積分別為 0.2 公頃及 0.14 公頃，共 0.34 公頃，前者經變更為住宅區 0.17 公頃、道路用地 0.03 公頃；後者則變更為住宅區 0.12 公頃、道路用地 0.02 公頃。如表 D-4。

表 D-4 豐原都市計畫（南田里附近、豐洲、大湳地區）細部計畫變更內容

原計畫	面積（公頃）	新計畫	面積（公頃）
零售市場	0.20	住宅區	0.17
		道路用地	0.03
廣場用地	0.14	住宅區	0.12
		道路用地	0.02

資料來源：臺中縣政府。



資料來源：臺中縣政府

圖 D-3 豐原都市計畫（南田里附近、豐洲、大湳地區）細部計畫變更位置

9. 後續執行及結果

至此，豐原市水源重劃區內私有土地與臺中縣縣有地之土地交換作業即進入最後階段，包括「土地交換方案之核定」（行政院 2007 年 8 月 31 日院授內中地字第 0960050096 號函）、「縣有地（南嵩段 557 地號等二筆）之土地分割」、「地價差額之繳交」、「所有權交換登記」及「土地交換後之重建」等。由於符合土地交換資格之 32 位申請者，有 2 位申請者於程序進行中將土地移轉第三人，喪失土地交換資格，另有 3 位申請者未於期限內繳交地價差額，被視為無意申請土地交換，導致業經變更為非建築用地之部分土地，得由臺中縣政府另行編列預算予以徵收。

