

台湾 921 灾后以地易地政策之回顾

PART IV 丰原市水源重划区

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

丰原市水源重划区之范围位于水源路中正公园西南侧，区内之土地，因震灾导致地形隆起变形、土地受挤压产生位移及灭失，无法原地重建，由范围内受灾户筹组之「丰原市水源重划区九二一灾后重建委员会」于 2003 年 1 月 15 日向行政院九二一震灾灾后重建推动委员会（简称「九二一重建会」）、台中县政府、丰原市公所及民意代表陈情，请政府协助以水源重划区内规划预留之市场用地、公园用地及广场用地，与受灾户之建筑基地办理「以地易地」（或称「土地交换」）。

在此之前，台中县政府已因协处大里市金巴黎小区与大里烟类试验所国有土地之土地交换而累积相当之经验，使得丰原市水源重划区「以地易地」之申请及执行过程，得以有序进行。惟在完成都市计划变更及土地交换方案报核等法定程序后，却有 2 位申请者于程序进行中将土地移转第三人而丧失土地交换资格，3 位申请者未于期限内缴交地价差额被视为无意申请土地交换，导致已完成都市计划变更为非建筑用地之私有土地，得再循征收程序发放地价补偿。因此本报告即依据推动时程及进度，分成「数据调查」、「确认土地交换标的」、「公告受理申请」、「资格审查」、「供需评估与试算」、「县议会同意县有与私有地之交换」、「土地交换方案之报核及修正」、「用地变更」、「后续执行及结果」等九个段落，以求完整回顾丰原市水源重划区「以地易地」之始末。

1. 资料调查

在获悉「丰原市水源重划区九二一灾后重建委员会」之「以地易地」意愿后，九二一重建会除于 2003 年 1 月 30 日函请台中县政府督同丰原市公所了解实际问题，并请依「九二一震灾重建暂行条例」相关法规研拟具体之协处方案（重建住字第 0920002147、09200601297 号函）外，更进一步将水源重划区之「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 日召开之第六、七、八、九次「台

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。

中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议讨论，决议请台中县政府尽速查明受灾户相关资料及可供「以地易地」之标的之都市计划等基本数据，并邀集丰原市公所、震灾受灾户就都市计划机能调整、受灾户资格厘清等，研拟可行性方案据以执行，如有需要协处再提报九二一重建会办理。期间，台中县政府应丰原市公所之需求（2003 年 2 月 17 日丰市工字第 0920003838 号函），依「台中县政府九二一震灾灾区住宅小区重建咨询服务团暨工作站建置计划」委请辅导暨服务团提供相关建议并协助丰原市公所拟具解决方案（2003 年 2 月 27 日府建城字第 09204335500 号）。

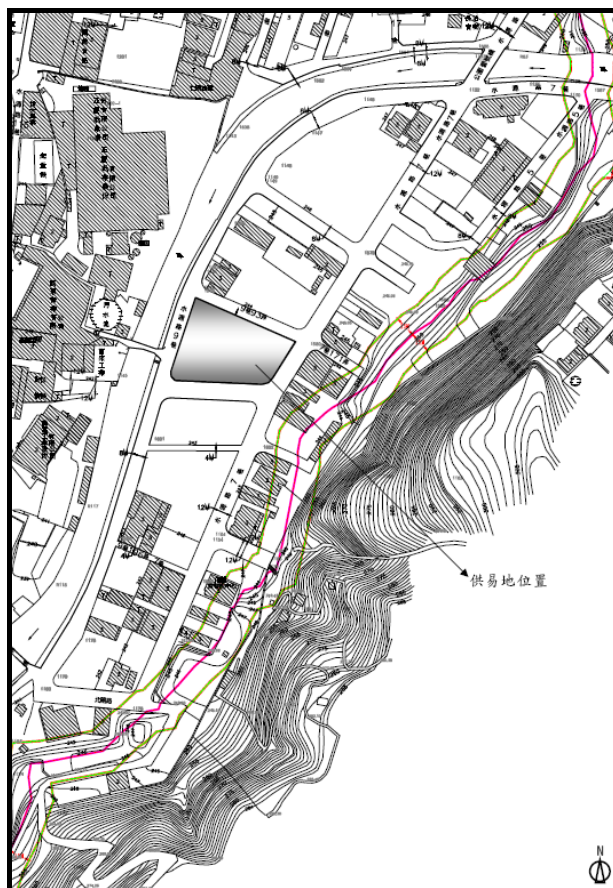
2. 确认土地交换标的

依据第九次「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议之决议，台中县政府于 2003 年 12 月 5 日召开「研商丰原市水源重划区断层带重建方案相关事宜」会议，将初步拟定之「以地易地」标的交由丰原市公所确认，经排除其中之公园用地，确认以重划区内之市场用地（南嵩段 557 号，面积 2,009.07 平方公尺）及广场用地（南嵩段 558 号，面积 1,300.27 平方公尺）作为与区内私有土地交换之标的（图 D-1）。至于重划区断层带内不符合「九二一震灾重建暂行条例」第三十六条规定之土地，则另以其它可行之开发方式（如跨区段征收）办理。

「以地易地」标的之确认结果经提报 2004 年 1 月 15 日召开之第十次「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨」会议讨论，决议请台中县政府优先就重划区内符合资格者，依所拟之「丰原市水源重划区断层带重建方案」持续推动，并请台中县政府于 1 月 20 日前研订期程表，以利进度之追踪控管。

3. 公告受理申请

2004 年 5 月 19 日台中县政府依据「九二一震灾重建暂行条例」第三十六条及「九二一地震灾区国私有土地交换作业办法」规定，公告「受理九二一地震车笼埔断层带丰原市水源重划区内私有土地与本县（水源重划区内）县有地交换申请须知」（府建城第 0930132699-1 号），受理九二一地震车笼埔断层带丰原市水源重划区内私有土地与水源重划区内县有地交换之申请，并于 6 月 9 日举办说明会。受理申请之期限自公告日起至 2004 年 6 月 30 日止，适用范围为台中县丰原市水源重划区内车笼埔断层带附近地区，因震灾毁损之已建筑使用之私有建筑用地，经所有权人同意变更为非建筑用地，无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建之土地。



资料来源：台中县住宅及小区重建咨询辅导暨服务团

图 D-1 丰原市水源重划区断层带附近地区现况

4. 资格审查

至申请期限为止，共计受理 33 件。为厘清土地交换相关疑义，台中县政府遂于 2004 年 10 月 5 日召开「研议台中县政府受理九二一地震车笼埔断层带丰原市水源重划区内私有土地与水源重划区内县有地交换申请相关疑义」会议，就申请者是否符合土地交换资格之审核原则、土地交换原则及台中县政府所拟「丰原市水源重划区内车笼埔断层带附近地区因震灾毁损之已建筑用地办理以地易地执行计划」加以讨论，获致下列结论：

1. 申请土地交换资格审核原则：

- (1) 申请交换之私有土地无建筑使用（无建物登记）者不符合资格。
- (2) 申请交换时其地上物尚未拆除，无法变更为非建筑用地者不符合资格。
- (3) 申请人为私人，惟原有建筑物权属为公司行号，视为私有土地并同意其交换申请。

2. 土地交换原则：

- (1) 一位土地所有权人只能申请交换一笔土地。
 - (2) 一户（一笔建号）只能申请交换一笔土地。
 - (3) 若两人以上共有持分多笔土地合并申请，多笔土地上亦各自有因震灾毁损或拆除之建筑物，则可申请交换土地笔数以持分土地之人数为原则。
3. 丰原市水源重划区内车笼埔断层带附近地区因震灾毁损之已建筑用地办理以地易地执行计划：
- (1) 公共设施（计划道路）之兴辟经费请台中县政府优先于相关重建预算剩余款筹措。
 - (2) 提供县有地（南嵩段 557 地号等二笔）与私有土地交换案须提送县议会审议通过，且土地交换方案应经行政院核准，始得办理交换。为加速推动速度，请九二一重建会协助协调作业，由辅导团队会同财政局、建设局先行洽内政部地政司讨论相关内容及细节，俾利工进。
 - (3) 「私有土地须变更为非建筑用地，公有土地需变更为建筑用地」之都市计划变更，请丰原市公所以变更细部计划方式办理。
 - (4) 以地易地执行计划所订期程应以「九二一震灾重建暂行条例」施行期限届满前，重建户能取得建照为原则，并将土地交换方案报行政院核定、都市计划桩测钉、桩位公告等工作项目时程列入。

依据「研议台中县政府受理九二一地震车笼埔断层带丰原市水源重划区内私有土地与水源重划区内县有地交换申请相关疑义」会议结论，符合土地交换资格者共 30 件（共 32 笔地号、面积 2,765.44 平方公尺），易地标的之需求共 32 笔标准建筑基地。

5. 供需评估与试算

依据 2004 年 9 站台中县政府所拟「丰原市水源重划区内车笼埔断层带附近地区因震灾毁损之已建筑用地办理以地易地执行计划」，土地交换之供需评估与试算如下：

1. 私有土地面积与价值：依据初步资格审核，符合土地交换资格者共 30 件（共 32 笔地号、面积 2,765.44 平方公尺）；若以 1999 年土地公告现每平方公尺 16,000 元计算，私有土地之总价值约 44,247,040 元。
2. 县有土地面积与价值：水源重划区内县有之公共设施用地属市场用地约 2009.07 平方公尺，属广场用地约 1300.27 平方公尺，合计 3,309.34 平方公尺；依财政局参酌邻近可供建筑用地灾前最近一期公告土地现值办理查估，每平方公尺 16,000 元计算，县有土地之价值为 52,949,440 元。
3. 等价值原则（私有土地价值达国有土地价值 80%~120%之间，按公告现值相互以

现金补足其差额): $(2,765.44 \times 16,000) \div (3,309.34 \times 16,000) = 83.56\%$

4. 土地交换之面积需求: $(\text{私有土地面积} \times 1999 \text{ 公告现值}) \div \text{县有土地公告现值} = 2,765.44 \text{ 平方公尺}$ 。

综合供需评估与试算结果, 断层带附近地区申请土地交换之私有土地价值达县有土地之 80%, 符合「九二一地震灾区国私有土地交换作业办法」第十三条等价值相当原则, 土地交换之面积需求 2,75.44 平方公尺, 故县有土地应足够提供交换。

6. 县议会同意县有与私有地交换

依据「研议台中县政府受理九二一地震车笼埔断层带丰原市水源重划区内私有土地与水源重划区内县有地交换申请相关疑义」会议结论, 台中县政府于 2004 年 10 月 11 日将办理「九二一地震车笼埔断层带丰原市水源重划区内私有土地与县有地交换」案, 提送县议会审议(府行文字第 0930264846 号函), 经台中县议会 2004 年 12 月 8 日第十五届第六次定期会第十八次会议同意提供县有地(南嵩段 557 地号等二笔)与私有土地交换(93 议事字第 2981 号)。

7. 土地交换方案报核及修正

依据「研议台中县政府受理九二一地震车笼埔断层带丰原市水源重划区内私有土地与水源重划区内县有地交换申请相关疑义」会议结论, 台中县政府于 2005 年 1 月 4 日将「土地交换方案」送内政部核准(府财产字第 0940005553 号)。惟内政部为防止公地完成处分程序后, 因不能执行而滋生流弊, 引用行政院 1977 年 8 月 23 日台内(66)内字第 7110 号函规定, 请台中县政府先行循都市计划变更程序, 将丰原市南嵩段 557 地号等 2 笔县有地变更为住宅用地及将私有建地变更为非建筑用地后, 再办理土地交换(内政部 2005 年 1 月 13 日内授中办地字第 0940040374 号函、2005 年 3 月 16 日内授中办地字第 0940043075 号函)。

依据内政部先完成都市计划变更程序再核准土地交换方案之指示, 台中县政府于 2005 年 3 月 23 日函请丰原市公所于 2005 年 7 月底前完成「九二一地震车笼埔断层带丰原市水源重划区内私有土地与县有地交换」之都市计划变更事宜(建城字第 0940071390 号函), 并于 2005 年 5 月 4 日召开「九二一地震车笼埔断层带丰原市水源重划区内私有土地与水源重划区内县有地交换作业执行协商」会议, 除修正「土地交换方案」及执行期程表外, 并请(1) 建设局择期召开「以地易地」说明会;(2) 财政局协助办理县有地之地价查估作业;(3) 丰原市公所依「都市计划法」第二十七条第

一项第一款第二目规定办理都市计划变更作业，将县有地（市场及广场用地）变更为住宅区及计划道路；（4）丰原地政事务所协助先行办理地籍假分割作业；（5）丰原市公所洽工务局协助处理计划道路开辟经费。

修正后之「土地交换方案」系以价值相当为原则，目前（确认之当时）私有土地价值依照灾前最近一期公告土地现值计算，而供交换之县有地因项目变更为可供建筑用地，参酌邻近可供建筑用地灾前最近一期公告现值计算，县、私有土地价值每平方公尺 16,000 元²。为符合台中县政府公告受理易地之申请须知规定，「土地交换方案」内容如下：

1. 县有地之标准建筑基地规划原则：初步统计分类 32 笔符合申请资格之私有土地面积，如表D-1。依据分类结果并考虑县有地面积及基地形状，初步以 70 m²、80 m²、100 m²、120 m²等四种单元规模，于县有地上划设标准建筑基地，以期在面积有限之县有地及最少之地价差额找补原则下，达成「以地易地」重建之目标。
2. 土地交换办法：
 - （1）符合土地交换资格之原土地，其面积依级距分类（表 D-2），申请人限在其同等级标准建筑基地中申请交换，以决定分配位置。
 - （2）一人申请交换一笔同等级标准建筑基地时，得径为核定。
 - （3）二人以上申请交换同一笔同等级标准建筑基地时，应协调申请人决定交换之位置；协调不成，以抽签方式决定之。
 - （4）在同等级标准建筑基地中未能决定交换位置者，依下列方式交换：
 - ①未能决定交换位置之申请人先抽取「抽签顺序」签，再抽取「选地顺序」签，后再依「选地顺序」选取同等级标准建筑基地中尚未被选取之其它县有地。
 - ②选定之位置经当事人双方同意更换，得依更换位置核定。
 - （5）在不得已之情况下，申请人欲申请非其原土地面积同等级之标准建筑基地，即跨级距申请土地交换，则依下列方式交换：
 - ①以小换大：除依据土地交换办法第（2）、（3）、（4）之抽签原则外，依「九二一地震灾区国私有土地交换作业办法」第十三条规定，若私有土地价值达国有土地价值百分之八十至百分之一百二十之间，按公告土地现值以现金补足差额；若未达国有土地价值百分之八十者，则按市价以现金补足差额。

² 查估之土地公告现值已于 2005 年 8 月 18 日提交台中县县有财产审议委员会审查通过。

②以大换小：依据 2004 年 5 月 19 日台中县政府公告之「受理九二一地震车笼埔断层带丰原市水源重划区内私有土地与本县（水源重划区内）县有地交换申请须知」（府建城第 0930132699-1 号）第五点说明，原土地面积超出申请交换之县有地部分，应办理分割。

(6) 台中县政府应将核定结果通知申请人，于 15 日内配合办理交换相关事宜，届期未配合办理或申请人拒不接受核定结果者，应注销其申请。

3. 交换试算说明与土地配置规划：

(1) 依据符合申请资格之原土地面积，划定易地后标准建筑基地之规模，在考虑县有地（市场用地、广场用地）面积有限及地价差额找补最少之原则下，进行土地交换试算，如表 D-3。

(2) 依据试算后之标准建筑基地规模，并经 2004 年 12 月 24 日与水源重划区内符合申请土地交换资格者初步讨论，在考虑基地条件及民众意见后，初步规划易地后之土地配置，如图 D-2。

表 D-1 符合申请资格之私有土地面积级距分类

原土地面积级距 m^2	土地笔数	标准建筑基地 m^2	划设面积
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		
合计	32		2,920 m^2

资料来源：台中县住宅及小区重建咨询辅导暨服务团

表 D-2 各级距标准建筑基地分类

原土地面积级距 m^2	分类级距	标准建筑基地 m^2
56~59	等级一	70 m^2
60~69		
70~79	等级二	80 m^2
80~89	等级三	100 m^2
90~99		

100~109	等级四	120 m ²
110~119		
120~		

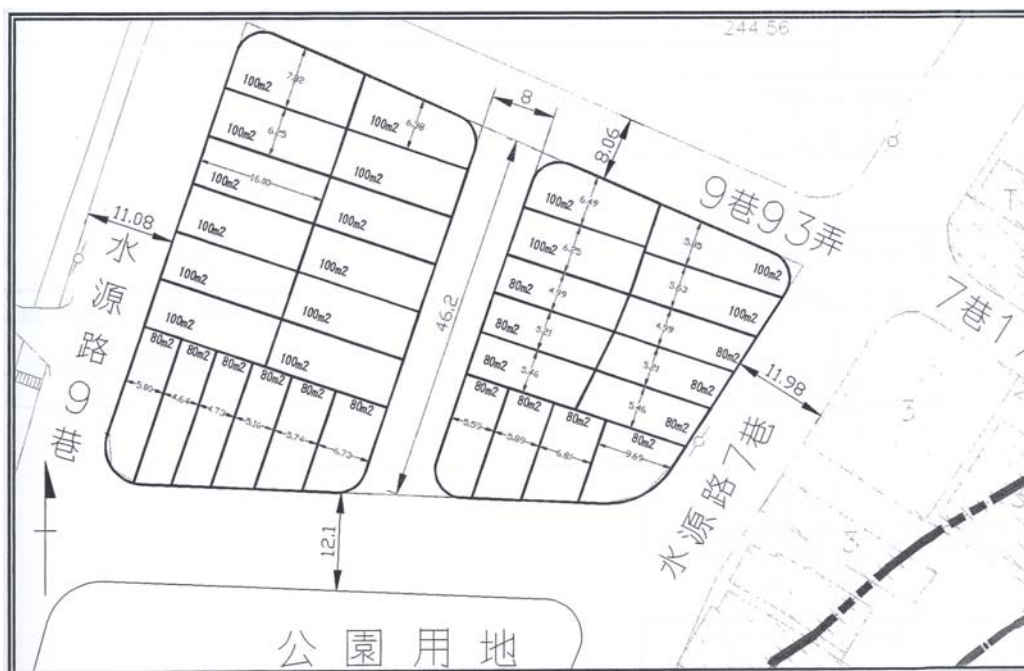
资料来源：台中县住宅及小区重建咨询辅导暨服务团

表 D-3 土地交换电子表格

申请者编号	原土地面积m ²	土地交换方案m ²	地价差额→县府
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
总计	2,765.44	2,920.0	3,435,680

资料来源：台中县住宅及小区重建咨询辅导暨服务团



资料来源：台中县住宅及小区重建咨询辅导暨服务团

图 D-2 水源重划区具有地标准建筑基地配置规划图

8. 用地变更

8.1 私有土地变更为非建筑用地

符合土地交换资格之私有土地变更为非建筑用地部分，列入丰原市公所办理之「变更丰原都市计划（配合九二一震灾重建—铁路用地衔接三十六米外环道以东地区）案」之主要计划范围。丰原都市计划变更案经台中县政府于 2004 年 7 月 30 日以府建城字第 0930190930-2 号函公告开展览 15 日（自 2004 年 8 月 2 日起至 2004 年 8 月 17 日止），并于 2004 年 8 月 9 日举办说明会后，由台中县政府于 2004 年 10 月 19 日检

附计划书、图报请内政部依据「都市计划法」第二十七条第一项第一款及「九二一震灾重建暂行条例」第十六条规定召开内政部、台中县暨丰原市都市计划委员会联席会（简称「三级都市计划委员会联席会」）审议（府建城字第 0930273168 号函）。丰原都市计划变更案先由三级都市计划委员会联席会筹组之项目小组于 2004 年 11 月 26 日、2005 年 6 月 10 日召开之两次项目小组审查后，再经 2005 年 7 月 26 日三级都市计划委员会联席会审议通过。

8.2 县有地变更为建筑用地

水源重划区内县有地变更为住宅用地部分，列入丰原市公所办理之「变更丰原都市计划（南田里附近、丰洲、大湳地区）细部计划（部分零售市场用地为住宅区、道路用地及部分广场用地为住宅区、道路用地）」。丰原都市计划细部计划变更案经台中县政府于 2005 年 9 月 8 日以府建城字第 09402391472 号函公告开展览 15 日（自 2005 年 9 月 8 日起至 2005 年 9 月 26 日止），并于 2005 年 9 月 16 日举办说明会后，由台中县与丰原市都市计划委员会依据「都市计划法」第二十七条第一项第一款及「九二一震灾重建暂行条例」第十六条规定，于 2005 年 10 月 17 日召开第一次联席会议。决议请台中县政府会同丰原市公所洽商双方陈情人（有陈情反对以重划区内县有市场用地及广场用地作为土地交换之标的，主张应尽快开发市场用地及广场用地勿使沦为住宅区）召开协调会，再依协调结果提会讨论。

依据台中县与丰原市都市计划委员会联席会议之决议，台中县政府于 2005 年 12 月 19 日召开「『变更丰原都市计划（南田里附近、丰洲、大湳地区）细部计划（部分零售市场用地为住宅区、道路用地及部分广场用地为住宅区、道路用地）」协调会议」，经多方协调后，获致同意先行办理市场用地、广场用地变更为住宅区及道路供作易地之交换标的。

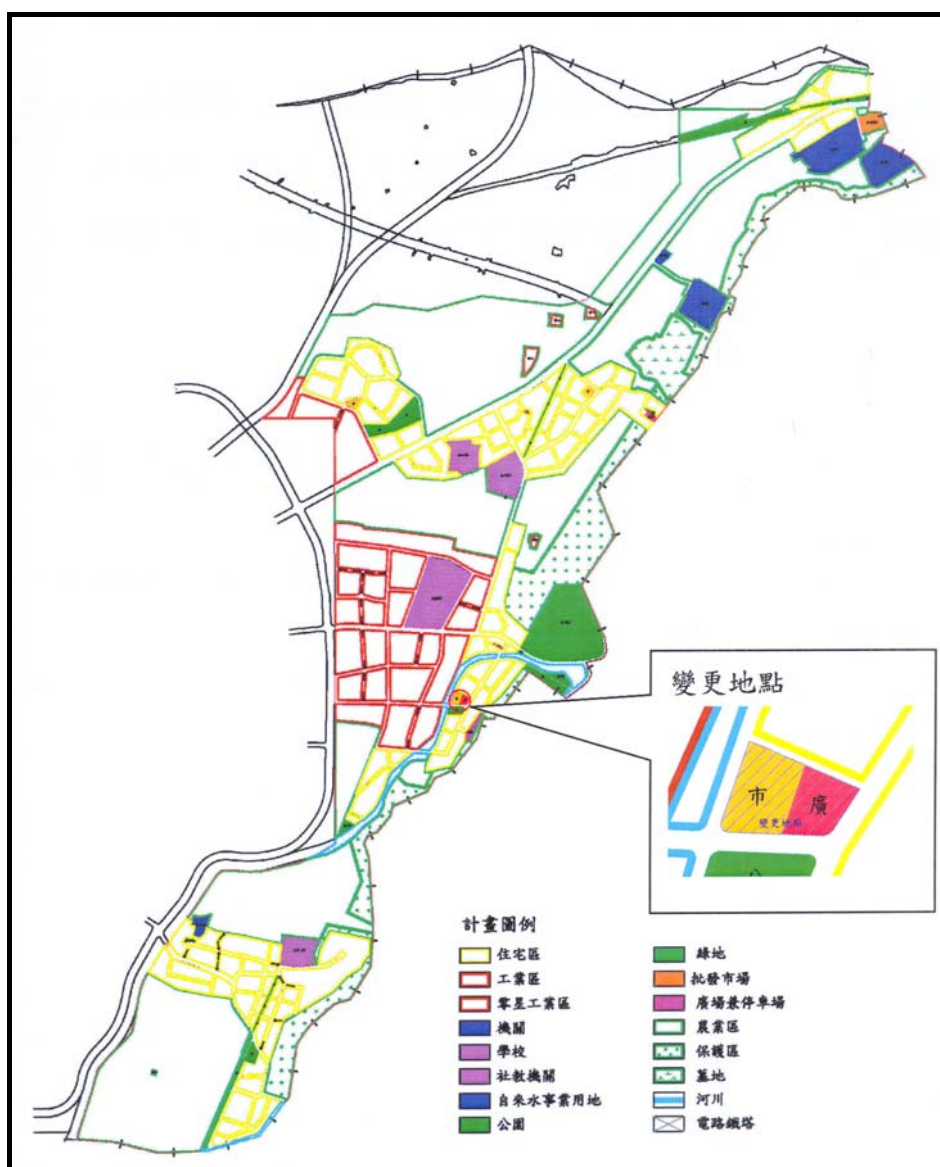
在获得双方陈情人之共识下，台中县与丰原市都市计划委员会联席会议终于 2005 年 12 月 29 日通过「变更丰原都市计划（南田里附近、丰洲、大湳地区）细部计划（部分零售市场用地为住宅区、道路用地及部分广场用地为住宅区、道路用地）」，由台中县政府于 2006 年 1 月 20 日核定发布实施（府建城字第 09500174892 号函）。

依据变更计划内容，变更之标的位于丰原市都市计划（南田里附近、丰洲、大湳地区）细部计划区东侧，原使用分区为零售市场及广场用地（图 D-3），面积分别为 0.2 公顷及 0.14 公顷，共 0.34 公顷，前者经变更为住宅区 0.17 公顷、道路用地 0.03 公顷；后者则变更为住宅区 0.12 公顷、道路用地 0.02 公顷。如表 D-4。

表 D-4 丰原都市计划（南田里附近、丰洲、大湳地区）细部计划变更内容

原计划	面积（公顷）	新计划	面积（公顷）
零售市场	0.20	住宅区	0.17
		道路用地	0.03
广场用地	0.14	住宅区	0.12
		道路用地	0.02

资料来源：台中县政府。



资料来源：台中县政府

图 D-3 丰原都市计划（南田里附近、丰洲、大湳地区）细部计划变更位置

9. 后续执行及结果

至此，丰原市水源重划区内私有土地与台中县县有地之土地交换作业即进入最后阶段，包括「土地交换方案之核定」（行政院 2007 年 8 月 31 日院授内中地字第 0960050096 号函）、「县有地（南嵩段 557 地号等二笔）之土地分割」、「地价差额之缴交」、「所有权交换登记」及「土地交换后之重建」等。由于符合土地交换资格之 32 位申请者，有 2 位申请者于程序进行中将土地移转第三人，丧失土地交换资格，另有 3 位申请者未于期限内缴交地价差额，被视为无意申请土地交换，导致业经变更为非建筑用地之部分土地，得由台中县政府另行编列预算予以征收。

