

台湾 921 灾后以地易地政策之回顾

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

缘起

规模 7.3 之九二一大地震造成长约 96 公里之地表破裂，北起新竹横山乡内湾双琦，向西延伸至台中县丰原市，而后向南延伸至南投县竹山镇桶头里。破裂之地表系来自断层错动及积蓄久之压力大量释放所致，为避免继续在断层带上兴建住宅，造成生命财产之损失，断层带之土地是否应该禁限建？禁限建之范围？因攸关断层线两侧土地所有权人之重建权益，自然成为重要议题。

1999 年 9 月 27 日成立之「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」），于 9 月 28 日召开之第二次会议，即针对断层带两侧之重建问题，提出「寻觅适当公有土地迁建，并采『以地易地』方式处理」、「以容积转移方式，参与都市更新地区之重建分配」、「由政府收购土地产权，配售国民住宅」等三项对策。时任行政院院长之萧万长先生更进一步于 10 月 10 日表示，灾后经勘定为禁建、限建之断层带土地，政府将以「以地易地」方式，让受灾户在邻近之公有土地重建家园（1999-10-11 经济日报 1 版）。

除行政院提出「以地易地」之构想，解决断层带土地之重建问题外，内政部营建署也基于风险管理及时效考虑，避免民众在断层带上建筑房屋，造成生命财产之损失，先利用比例尺五千分之一之车笼埔断层分布图，划定断层线两侧各 50 公尺为暂时禁建之范围，期限至 1999 年 12 月底。至于「以地易地」政策之可行性如何？一如其它之重建政策一般，有抱持审慎乐观者，也有表示反对者。不管正反意见如何，在「以地易地」政策传开来之后，希望透过土地交换方式办理重建者，则逐渐扩大到土壤液化区之受灾户及有重大伤亡之集合住宅小区。

在政策引导与灾民期待下，「以地易地」最后「落实」在 2000 年 2 月 3 日公告施行之「九二一震灾重建暂行条例」。法制化后之「以地易地」政策，虽然将超过五人以上死亡之集合住宅小区纳入适用范围，也将适用范围广泛指向原已建筑使用之私有建筑用地；惟「九二一震灾重建暂行条例」之「以地易地」相关条文规定申请国私有

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。

土地交换之私有建筑用地应经变更为非建筑用地，且以「无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建者」为限，导致「以地易地」政策之定位沦为灾后重建之「最后手段」。之后历经两次修法，始解除「无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建者」之判定困扰，并增列「政府为安置受灾户开发新小区或实施以地易地，选定公营事业土地时，应先协议价购，协议不成得实施征收」条文，化解「以地易地」土地交换标的不足之疑虑，惟解决问题之时效已过，加上灾民间之整合不易，最后只有「东势镇东势王朝一期」、「台中市大坑断层带」、「大里市金巴黎小区」、「丰原市水源重划区」等四个「以地易地」计划达到土地交换之目的，而确实于土地交换后重建家园者，则仅有「东势镇东势王朝一期」及「台中市大坑断层带」。这是一如预期之结果？或是存有落差之结果？如同其它重建政策，因为没有灾前妥善之准备，因为评估空间与时间之不足，仓促推出之重建政策夹杂着灾后特殊之政治氛围、复杂之府际关系，出现「前线后方不同调」，最后演变成「先热后冷」之结局，自然就不值为奇，因此就很难从「事后诸葛」之角度评断政策之是与非。

本报告以回顾之角度呈现「以地易地」政策之实施过程，先从政策之法制化切入，介绍国私有土地交换之相关规定与政策之定位，进而说明「以地易地」实施阶段所面对之问题、建议及对策，然后介绍「东势镇东势王朝一期」、「台中市大坑断层带」、「大里市金巴黎小区」、「丰原市水源重划区」、「断层带山坡地住宅小区」等个案之土地交换始末，最后再从「以地易地」政策之定位、实施过程之建言及个案之留存问题加以讨论，供作大型灾难后「以地易地」政策是否实施或如何实施之参考。

一、「以地易地」政策之法制化

为贯彻「以地易地」政策，并符合集合住宅小区受灾户之期待，2000年2月3日公告施行之「九二一震灾重建暂行条例」，将「无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅之灾区原已建筑使用之私有建筑用地」及「因震灾毁损致五人以上死亡之五层以上公寓大厦」，纳入可申请国私有土地交换之适用范围，完成「以地易地」政策之法制化程序。

依据「九二一震灾重建暂行条例」第三十六、三十七条（表1）及「九二一地震灾区国私有土地交换作业办法」（2000年9月1日财政部台财管第8900022565号令发布）（表2），可申请土地交换之范围及申请前应办事项、交换标的、交换原则、交换作业程序等规定如下：

1. 可申请土地交换之范围：

- (1) 灾区原已建筑使用之私有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，且灾后未获配国民住宅者，
- (2) 震损之五层以上公寓大厦且因震灾致死人数超过五人以上，其建筑基地经变更为非建筑用地，无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅者。

2. 申请土地交换前应办事项：

- (1) 申请土地交换之私有建筑用地变更为非建筑用地私。
 - (1) 申请土地交换之私有建筑用地仅部分变更为非建筑用地者，应先按使用分区或编定使用种类完成分割登记。
 - (2) 申请交换之私有土地，其地上物应予拆除腾空。但地上物所有人愿意赠与国有，经财政部国有财产局同意者，不在此限。私有土地及其地上建筑改良物设定他项权利者，应先涂销。但经他项权利人同意于办理交换登记时，同时涂销原设定之他项权利者，不在此限。私有土地及地上物出租、被占用或有纠纷者，应先自行终止租约或排除。

3. 申请土地交换之标的：与申请交换之私有土地位于同一直辖市或市内，或同一县之同一或毗邻乡（镇、市）内，属未被占用及未出租，且无预定用途之国有、各级地方政府所管之直辖市有、县（市）有、乡（镇、市）有非公用建筑用地。

4. 交换之原则：土地交换应以价值相当为原则，其价值依灾前最近一期公告土地现值计算。若供交换之国有土地系经项目变更为可供建筑用地者，其价值应由财政部国有财产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。所称价值相当，系指办理交换之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者。若有差额，应相互以现金补足。当私有土地价值高于国有土地价值，且执行机关预算不足，无法于当年度支付差价者，得商得申请人同意，俟编列预算后再行支付，并应加计利息。依申请人之私有土地价值计算，所得交换之国有土地无法达到建筑基地最小面积时，该申请人应与其它申请人合并交换。

5. 交换作业之程序与应注意事项：执行机关（财政部国有财产局所属分支机构）办理交换之作业程序如下：

- (1) 公告受理申请、会勘：公告受理私有土地之交换申请，并于受理申请土地交换时，分别办理收件编号，登记于专簿，并排定期日会同勘查申请交换之私有土地。
- (2) 审查：逐案审查申请人检附之文件。审查时，应洽申请交换之私有土地所在之直辖市、县（市）政府及其它相关机关查证有无或计划以市地重划、

区段征收、都市更新或其它方式办理重建之情形。若执行机关已取得明确数据者，则无须洽请查证。有不符规定者，应注销申请案；若其情形可以补正者，应通知申请人于十五日内补正；届期未补正者，注销其申请。

(3) 勘选可供交换之国有土地、计价及造册通知：执行机关应就经审查符合规定之交换案件，勘选达到建筑基地最小面积以上之适当国有非公用建筑用地，并予计价后，造具国有土地清册，通知申请人于三十日内提出交换方案。交换方案应载明拟申请交换之国有土地标示、权利范围、位置（附图说）及国、私有土地价值不等时之处理方式。

(4) 召开协调会并层报财政部国有财产局核定：执行机关受理申请人提出之土地交换方案后，应订期召开协调会，依下列方式决定交换方案后，层报财政部国有财产局核定。但无需协调之案件，得径层报财政部国有财产局核定：

①一人申请交换国有土地，该笔国有土地可容纳该交换案者，由执行机关协调申请人决定交换或分割后交换之位置。

②二人以上申请交换同一笔国有土地，该笔国有土地可容纳全部交换案者，由执行机关协调申请人决定交换或分割后交换之位置；协调不成，以抽签方式决定之。

③二人以上申请交换同一笔国有土地，该笔土地无法容纳全部交换案者，由执行机关协调申请人决定交换者及交换或分割后交换之位置，协调不成，以抽签方式决定之。

④申请人无法依所提交换方案决定交换国有土地者，可另选择清册内无人申请或申请剩余之国有土地，并依前三种方式决定交换方案；如仍无法决定交换方案者，应留待下一批处理。

(5) 执行机关应将核定结果通知申请人，于十五日内配合办理土地分割、所有权交换登记及相互点交等交换相关事宜，届期未配合办理或申请人拒不接受核定结果者，执行机关应注销其申请案。

由条文内容来看，申请国私有土地交换之前提包括：

1. 原已建筑使用之私有建筑用地应经评估确实无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建。若为公寓大厦者，必须有五人以上死亡。
2. 基地所有权人办理国私有土地交换前，必须先将该用地经变更为非建筑用地。

显然，「以地易地」不仅是「最后之手段」，也是「没有退路之手段」，所衍生之「如何界定拟申请交换之私有建筑用地确已无法以市地重划、区段征收、都市更新

或其它方式办理重建」及「私有建筑用地经变更为非建筑用地，却有部分持有人不符合土地交换资格或无适当之国有土地可提供交换，该如何善了」等问题，因「九二一震灾重建暂行条例」公告施行后不久，中央政权轮替，行政内阁进入看守状态，「以地易地」政策并无实质进展，然「以地易地」政策因已完成法制化，确定成为灾后小区重建政策之一环。

表 1 九二一震灾重建暂行条例与「以地易地」相关条文修订沿革

2000 年 2 月 3 日	2000 年 11 月 29 日	2003 年 2 月 7 日
<p>第三十三条 直辖市、县（市）政府为安置受灾户开发新小区，选定公营事业土地时，应先协议价购，协议不成得实施征收，并于用地取得后，再行办理都市计划之拟定或变更，不受土地法第二十五条及都市计划法第五十二条规定之限制。但公营事业土地为已核定兴建或使用中之重要建设工程用地者，不得协议价购或征收。</p> <p>前项被征收土地应补偿之地价，以征收当期之公告土地现值为准，必要时得加成补偿之；其加成补偿标准，由当地直辖市、县（市）政府参考一般正常交易价格，提交地价评议委员会评定。</p> <p>第一项所取得之土地，依前条第三项规定办理。</p>	<p>同左</p>	<p>第三十三条 政府为安置受灾户开发新小区 <u>或实施以地易地</u>，选定公营事业土地时，应先协议价购，协议不成得实施征收，并于用地取得后，再行办理都市计划或非都市土地使用区分之拟定或变更，不受土地法第二十五条及都市计划法第五十二条规定之限制。但公营事业土地为已核定兴建或使用中之重要建设工程用地者，不得协议价购或征收。</p> <p>前项被征收土地应补偿之地价，以征收当期之公告土地现值为准，必要时，得加成补偿之；其加成补偿标准，由当地直辖市、县（市）政府参考一般正常交易价格，提交地价评议委员会评定。</p> <p>公营事业土地以外之私有土地经选定适合办理安置受灾户开发新小区，且该土地所有权人同意让售者</p>

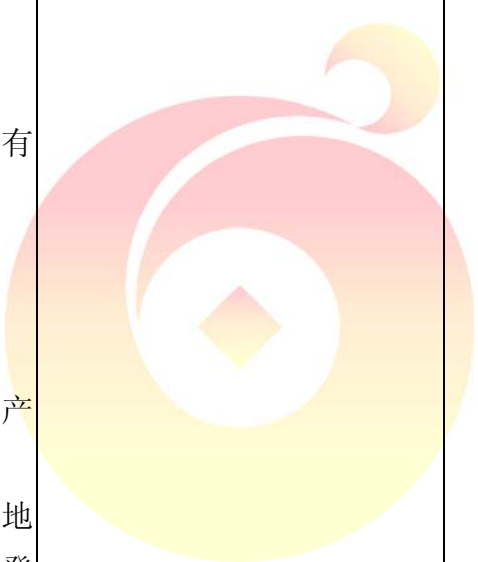
		<p>，得依前项规定之补偿标准予以价购，并免征土地增值税。</p> <p>第一项及前项所取得之土地，依第三十二条第三项或第三十六条规定办理。</p>
<p>第三十六条 灾区原已建筑使用之私有建筑用地经变更为非建筑用地，无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅者，得申请与邻近国有非公用建筑用地办理交换。</p> <p>基地所有权人交换其共有土地之应有部分时，他共有人不得主张土地法第三十四条之一第四项有关优先承购之规定。</p> <p>第一项交换应以价值相当为原则，其价值依灾前最近一期公告土地现值计算。但供交换之国有土地系经项目变更为可供建筑用地者，其价值应由财政部国有财产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。</p> <p>第一项交换预算之编列，以净额方式办理。交换所需各项税费，由双方依相关法令各自负担。</p>	<p>第三十六条 灾区原已建筑使用之私有建筑用地经变更为非建筑用地，无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅<u>或其它政府所兴建之住宅</u>者，得申请与邻近国有非公用建筑用地办理交换，政府应协助完成。</p> <p>基地所有权人交换其共有土地之应有部分时，他共有人不得主张土地法第三十四条之一第四项有关优先承购之规定。</p> <p>第一项交换应以价值相当为原则，其价值依灾前最近一期公告土地现值计算。但供交换之国有土地系经项目变更为可供建筑用地者，其价值应由财政部国有财产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。</p> <p>第一项交换预算之编列，以净额方式办理。交换所需各项税费，由双方依相关法令各自负担。</p>	<p>第三十六条 灾区原已建筑使用之私有建筑用地经变更为非建筑用地，无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅或其它政府所兴建之住宅者，得申请与邻近国有非公用建筑用地办理交换，政府应协助完成。</p> <p>基地所有权人交换其共有土地之应有部分时，他共有人不得主张土地法第三十四条之一第四项有关优先承购之规定。</p> <p>第一项交换应以价值相当为原则，其价值依灾前最近一期公告土地现值计算。但供交换之国有土地系经项目变更为可供建筑用地者，其价值应由财政部国有财产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。</p> <p>第一项交换预算之编列，以净额方式办理。交换所需各项税费，由双方依相关法令各自负担。</p>

<p>第一项交换作业办法，由财政部拟订，报请行政院核定。</p> <p>各级地方政府所管之直辖市有、县（市）有、乡（镇、市）有非公用土地，得准用前项办法。</p>	<p>第一项交换作业办法，由财政部拟订，报请行政院核定。</p> <p>各级地方政府所管之直辖市有、县（市）有、乡（镇、市）有非公用土地，得准用前项办法。</p>	<p>第一项交换作业办法，由财政部拟订，报请行政院核定。</p> <p>各级地方政府所管之直辖市有、县（市）有、乡（镇、市）有非公用土地，得准用前项办法。</p>
<p>第三十七条 五层以上之公寓大厦因震灾毁损致五人以上死亡，于其建筑基地无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅者，该基地所有权人得准用前条规定申请用地交换。但以基地原有建筑物已拆除者为限。</p>	<p>第三十七条 五层以上之公寓大厦因震灾毁损致五人以上居民死亡者，于其建筑基地无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅或其它政府所兴建之住宅者，该基地所有权人得准用前条规定申请用地交换。但以基地原有建筑物已拆除者为限。</p>	<p>第三十七条 公寓大厦因震灾毁损致居民死亡者，于<u>震灾发生时起四年内</u>，其建筑基地无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅或其它政府所兴建之住宅者，该基地所有权人得准用前条规定申请用地交换。但以基地原有建筑物已拆除者为限。</p>

表 2 九二一地震灾区国私有土地交换作业办法修订沿革

2000 年 9 月 1 日	2001 年 2 月 21 日	2003 年 8 月 6 日
<p>第一条 本办法依九二一震灾重建暂行条例（以下简称本条例）第三十六条第五项规定订定之。</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>
<p>第二条 灾区原已建筑使用之私有建筑用地，经变更为非建筑用地，无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅者，基地所有权人得申请与邻近国有非公用建筑用</p>	<p>第二条 灾区原已建筑使用之私有建筑用地，经变更为非建筑用地，无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅或其它政府所兴建之住宅者，基地所有权人得申请</p>	<p>第二条 灾区原已建筑使用之私有建筑用地，经变更为非建筑用地，且灾后未获配国民住宅或其它政府所兴建之住宅者，基地所有权人得申请与邻近国有非公用建筑用地办理交换。</p>

<p>地办理交换。</p> <p>五层以上之公寓大厦因震灾毁损致五人以上死亡，其基地原有建筑物已拆除，无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅者，基地所有权人得依本条例第三十七条规定，准用本办法申请与邻近国有非公用建筑用地办理交换。</p>	<p>与邻近国有非公用建筑用地办理交换。</p> <p>公寓大厦因震灾毁损致居民死亡，其基地原有建筑物已拆除，无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅或其它政府所兴建之住宅者，基地所有权人得依本条例第三十七条规定，准用本办法申请与邻近国有非公用建筑用地办理交换。</p>	<p>公寓大厦因震灾毁损致居民死亡，于震灾发生时起四年内，其基地原有建筑物已拆除，该建筑基地无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建，且灾后未获配国民住宅或其它政府所兴建之住宅者，基地所有权人得依本条例第三十七条规定，准用本办法申请与邻近国有非公用建筑用地办理交换。</p>
<p>第三条 本办法所称执行机关，为财政部国有财产局所属分支机构。</p>	<p>同左</p>	<p>第三条 本办法所称执行机关，为财政部国有财产局所属分支机构。执行机关办理之相关作业，如有必要，得委由直辖市、县（市）政府协助办理。</p>
<p>第四条 本办法用辞定义如下：</p> <p>一、原已建筑使用：指灾前已建筑使用迄今，或原有建筑物因震灾毁损或拆除者。</p> <p>二、建筑用地：指都市计划范围内依法可供建筑使用之土地及非都市地区之甲、乙、丙、丁种建筑用地。</p> <p>三、非建筑用地：前款建筑用地以外之土地。</p> <p>四、邻近国有非公用建筑用地：指与申请交换</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>

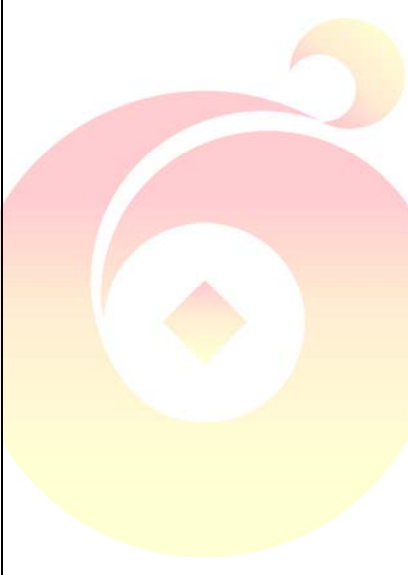
<p>之私有土地位于同一直辖市或市内，或同一县之同一或毗邻乡（镇、市）内，属未被占用及未出租，且无预定用途之国有非公用建筑用地。</p> <p>五、交换：指土地所有权之相互移转。</p>		
<p>第五条 执行机关办理交换之作业程序如下：</p> <p>一、公告受理申请。</p> <p>二、会勘。</p> <p>三、审查。</p> <p>四、勘选可供交换之国有土地。</p> <p>五、计价。</p> <p>六、造册通知。</p> <p>七、召开协调会。</p> <p>八、层报财政部国有财产局核定。</p> <p>九、依核定结果办理土地分割、所有权交换登记及相互点交等事宜。</p>	<p>同左</p> 	<p>同左</p>
<p>第六条 申请人得单独或合并申请交换，其申请时应检附下列文件：</p> <p>一、申请书。</p> <p>二、申请人身分证明文件。</p> <p>三、直辖市、市政府或乡（镇、市）公所出具之原有建筑物因震灾</p>	<p>第六条 申请人得单独或合并申请交换，其申请时应检附下列文件：</p> <p>一、申请书。</p> <p>二、申请人身分证明文件。</p> <p>三、直辖市、市政府或乡（镇、市）公所出具之原有建筑物因震灾</p>	<p>同左</p>

<p>毁损或拆除证明。但灾前已建筑使用迄今者免附。</p> <p>四、灾后未获配国民住宅之证明。</p> <p>五、土地登记（簿）誊本。</p> <p>六、地籍图誊本。</p> <p>七、变更前后之土地使用分区或编定使用种类证明。但土地登记（簿）誊本已有记载者免附。</p> <p>八、灾前最近一期土地公告现值证明。但土地登记（簿）誊本已有记载者免附。</p> <p>九、其它证明文件。</p> <p>前项第一款申请书应载明私有土地使用现状、他项权利设定情形及其处理方式。</p> <p>私有建筑用地仅部分变更为非建筑用地者，于申请交换前，应先按使用分区或编定使用种类完成分割登记。</p>	<p>毁损或拆除证明。但灾前已建筑使用迄今者免附。</p> <p>四、灾后未获配国民住宅或其它政府所兴建住宅之证明。</p> <p>五、土地登记（簿）誊本。</p> <p>六、地籍图誊本。</p> <p>七、变更前后之土地使用分区或编定使用种类证明。但土地登记（簿）誊本已有记载者免附。</p> <p>八、灾前最近一期土地公告现值证明。但土地登记（簿）誊本已有记载者免附。</p> <p>九、其它证明文件。</p> <p>前项第一款申请书应载明私有土地使用现状、他项权利设定情形及其处理方式。</p> <p>依第二条第二项申请者，免附第一项第七款变更后之土地使用分区或编定使用种类证明。</p> <p>私有建筑用地仅部分变更为非建筑用地者，于申请交换前，应先按使用分区或编定使用种类完成分割登记。</p>	
<p>第七条 申请交换之私有土地，其地上物于申请交换</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>

<p>前应予拆除腾空。但地上物所有人愿意赠与国有，经财政部国有财产局同意者，不在此限。私有土地及其地上建筑改良物设定他项权利者，应于申请交换前涂销。但经他项权利人同意于办理交换登记时，同时涂销原设定之他项权利者，不在此限。私有土地及地上物出租、被占用或有纠纷者，应于申请交换前自行终止租约或排除。</p>		
<p>第八条 执行机关受理申请交换案件，应分别办理收件编号，登记于专簿，并排定期日会同勘查申请交换之私有土地。</p>	同左	同左
<p>第九条 执行机关应逐案审查申请人检附之文件；有不符规定而其情形可以补正者，应通知申请人于十五日内补正；届期未补正者，注销其申请案。</p>	同左	同左
<p>第十条 执行机关审查时，应洽申请交换之私有土地所在之直辖市、县（市）政府及其它相关机关查证有无或计划以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建之情形。但执行机关已取得明确数据者，不在此限。</p>	同左	同左

<p>申请交换之私有土地经查有前项规定之情形者，执行机关应注销其申请案。</p>		
<p>第十条 依第二条第二项规定办理交换之案件，执行机关审查时，应洽申请交换之私有土地所在之直辖市、县（市）政府及其它相关机关查证有无或计划以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建之情形。但执行机关已取得明确数据者，不在此限。</p> <p>申请交换之私有土地经查有前项规定之情形，执行机关应注销其申请案。</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>
<p>第十一条 执行机关应就经审查符合规定之交换案件，勘选达到建筑基地最小面积以上之适当国有非公用建筑用地，并予计价后，造具国有土地清册，通知申请人于三十日内提出交换方案。</p> <p>前项交换方案，应载明拟申请交换之国有土地标示、权利范围、位置（附图说）及国、私有土地价值不等时之处理方式。</p>	<p>第十一条 执行机关应就经审查符合规定之交换案件，勘选达到建筑基地最小面积以上之适当国有非公用建筑用地，并予计价后，造具国有土地清册，通知申请人于三十日内提出交换方案。前项交换方案，应载明拟申请交换之国有土地标示、权利范围、位置附图说）及国、私有土地价值不等时之处理方式。</p> <p>第一项勘选之国有非公用建筑基地是否达到建筑基地最小面积，直辖市或县（市）政府应配合认定。</p>	<p>第十一条 执行机关应就审查符合规定之交换案件，勘选达到建筑基地最小面积以上之适当国有非公用建筑用地，并予计价后，造具国有土地清册，通知申请人于三十日内提出交换方案。但经震灾重建主管机关或直辖市、县（市）政府认定有就特定地区办理交换之需要者，得免办理勘选之作业。</p> <p>前项交换方案，应载明拟申请交换之国有土地标示、权利范围、位置（附图说）及国、私有土地价值不等时之处理方式。</p>

		<p>第一项勘选之国有非公用建筑基地是否达到建筑基地最小面积，直辖市或县（市）政府应配合认定。</p>
<p>第十二条 执行机关受理申请人提出之交换方案后，应订期召开协调会，依下列方式决定交换方案后，层报财政部国有财产局核定。但无需协调之案件，得径层报财政部国有财产局核定：</p> <p>一、一人申请交换国有土地，该笔国有土地可容纳该交换案者，由执行机关协调申请人决定交换或分割后交换之位置。</p> <p>二、二人以上申请交换同一笔国有土地，该笔国有土地可容纳全部交换案者，由执行机关协调申请人决定交换或分割后交换之位置；协调不成，以抽签方式决定之。</p> <p>三、二人以上申请交换同一笔国有土地，该笔土地无法容纳全部交换案者，由执行机关协调申请人决定交换者及交换或分割后交换之位置，协调不成，以抽签方式决定之。</p>	<p>同左</p>	<p>第十二条 执行机关受理申请人提出之交换方案后，应订期召开协调会，依下列方式决定交换方案后，层报财政部国有财产局核定。但无需协调之案件，得径层报财政部国有财产局核定：</p> <p>一、一人申请交换国有土地，该笔国有土地可容纳该交换案者，由执行机关协调申请人决定交换或分割后交换之位置。</p> <p>二、二人以上申请交换同一笔国有土地，该笔国有土地可容纳全部交换案者，由执行机关协调申请人决定交换或分割后交换之位置；协调不成，以抽签方式决定之。</p> <p>三、二人以上申请交换同一笔国有土地，该笔土地无法容纳全部交换案者，由执行机关协调申请人决定交换者及交换或分割后交换之位置，协调不成，以抽签方式决定之。</p>

<p>。</p> <p>四、申请人无法依所提交交换方案决定交换国有土地者，可另选择清册内无人申请或申请剩余之国有土地，并依前三款方式决定交换方案；如仍无法决定交换方案者，应留待下一批处理。</p> <p>依申请人之私有土地价值计算，所得交换之国有土地无法达到建筑基地最小面积时，该申请人应与其它申请人合并交换。</p> <p>执行机关应将第一项之核定结果通知申请人，于十五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，执行机关应注销其申请案。</p>		<p>。</p> <p>四、申请人无法依所提交交换方案决定交换国有土地者，可另选择清册内无人申请或申请剩余之国有土地，并依前三款方式决定交换方案；如仍无法决定交换方案者，应留待下一批处理。</p> <p>依申请人之私有土地价值计算，所得交换之国有土地无法达到建筑基地最小面积时，该申请人应与其它申请人合并交换。但经震灾重建主管机关或直辖市、县（市）政府认定有就特定地区办理交换者，不在此限。</p> <p>执行机关应将第一项之核定结果通知申请人，于十五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，执行机关应注销其申请案。</p>
<p>第十三条 本条例第三十六条第三项所称价值相当，系指办理交换之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者。其有差额，应相互以现金补足。</p> <p>私有土地价值高于国有土</p>	<p>第十三条 本条例第三十六条第三项所称价值相当，系指办理交换之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者。其有差额，应相互以现金补足。</p> <p>申请交换之国有私有土地，</p>	<p>第十三条 本条例第三十六条第三项所称价值相当，指下列情形之一：</p> <p>一、办理交换之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，按公告土地现值相互以现</p>

<p>地价值，因执行机关预算不足，无法于当年度支付差价者，得商得申请人同意，俟编列预算后再行支付，并应加计利息。</p>	<p>以办理交换登记时土地登记簿面积为准。 私有土地价值高于国有土地价值，因执行机关预算不足，无法于当年度支付差价者，得商得申请人同意，俟编列预算后再行支付，并应加计利息。</p>	<p>金补足其差额者。 二、依前条第二项但书办理交换之私有土地价值未达国有土地价值百分之八十，按市价以现金补足其差额者。 。申请交换之国私有土地以办理交换登记时之土地登记簿面积为准。 私有土地价值高于国有土地价值，因执行机关预算不足，无法于当年度支付差价者，得商得申请人同意，俟编列预算后再行支付，并应加计利息。</p>
<p>第十四条 办理交换所需各项税费，由双方依相关法令规定各自负担。</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>
<p>第十五条 办理交换所需之各项书表格式，由财政部国有财产局定之。</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>
<p>第十六条 本条例施行期间，执行机关得分批办理交换作业；已受理交换案件，于本条例施行期满前未处理结案者，得依本办法规定继续处理至结案为止。</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>
<p>第十七条 本办法自发布之日起施行。</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>

二、问题、建议与对策

2000年5月20日中央政权交接之后，依据「九二一震灾重建暂行条例」第五条规定设置之九二一重建会于6月1日在南投县中兴新村挂牌运作。重新挂牌之九二一重建会，除为全面解决各类受灾户居住问题，请营建署组成项目小组负责研拟「九二一地震重建区住宅政策与实施方案」外，也为因应灾民之重建需求及切合灾区之现况，提出「九二一震灾重建暂行条例部分条文修正案（草案）」，由行政院于2000年9月10日函送立法院审议。

由于「九二一地震灾区国私有土地交换作业办法」迟至2000年9月1日才公布，在没有申请案可供讨论下，「以地易地」政策可能出现之问题，包括「私有建筑用地之变更」、「私有建筑用地无法原地办理重建之认定」、「政府征收断层带土地之可行性」及「交换标的限于无预定用途之国有、各级地方政府所管之直辖市有、县（市）有、乡（镇、市）有非公用建筑用地」等，则没能实时反应列入修法之范畴，故2000年11月29日修订发布之「九二一震灾重建暂行条例」，仅是删除申请国私有土地交换之公寓大厦必须有五人以上死亡之门坎，并配合新小区开发计划之推动，将「获配其它政府所兴建之住宅者」排除在可申请国私有土地交换之外。

2.1 先办理用地变更再申请土地交换之疑义

2000年12月26日财政部召开「研商『九二一地震灾区国私有土地交换作业办法』第二条、第六条修正及实务作业检讨案」会议，「灾区原已建筑使用之私有建筑用地经变更为非建筑用地始能申请与邻近国有非公用建筑用地办理交换」之规定可能衍生之问题才正式浮出台面。由于土地之变更，不仅时程冗长，更涉及都市计划内之分区使用变更及非都市土地之变更编定，并非基地所有权人可以自行决定或主张，一旦变更为非建筑用地，却无适当之国有土地可供交换，该如何善了？经讨论后达成结论，以行政命令规定土地经管机关于受理土地交换申请时，私有建筑用地仍未经完成变更为非建筑用地者，执行机关于作业审查时不予注销，继续办理土地交换作业办法所规定之其它程序，俟核定后如私有建筑用地仍未完成变更为非建筑用抵时始注销其交换之申请。此原则最后仍定位于「共识」之层次，未能列入2003年2月7日修订发布之「九二一震灾重建暂行条例」。

依据「九二一震灾重建暂行条例」之规定，私有建筑用地应经变更为非建筑用地，使能提出土地交换之申请，后经协商达成「共识」，同意变更与土地交换作业得同步进行；另于丰原市水源重划区私有土地与水源重划区内县有地交换义」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）。

2.2 私有建筑用地无法原地办理重建之认定

依据「九二一震灾重建暂行条例」第三十六、三十七条第一项规定，灾区原已建筑使用之私有建筑用地或五层以上之公寓大厦因震灾毁损致五人以上死亡者，申请与邻近国有非公用建筑用地办理交换必须符合「无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建」。因此财政部国有财产局于受理申请国私有土地交换后，即据以函请县（市）政府或乡（镇、市）公所应本于权责，先查明并行评估之。由于未订有「无法」之认定程序与标准，造成地方政府很大之困扰。

为化解因「认定」程序与标准所造成之困扰，2003 年 2 月 7 日修订公告之「九二一震灾重建暂行条例」即删除第三十六条第一项，灾区原已建筑使用之私有建筑用地经变更为非建筑用地「无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建」之规定，并于第三十七条第一项中增列「震灾发生时起四年内」。由于修订公告日已超过震灾发生日四年，因此只要是公寓大厦有居民因震灾毁损致死亡且尚未办理重建者，皆可提出申请国私有土地交换。

修订后之「九二一震灾重建暂行条例」使得「以地易地」不再是重建之「最后手段」，而与「原地重建」互为选项。

2.3 政府征收断层带或不能重建之土地之可行性

「政府征收断层带土地」曾为九二一重建会研提解决断层带土地重建之对策之一，虽未能纳入「九二一震灾重建暂行条例」，然这种主张仍不时出现在灾后重建之讨论会，也列为解决车笼埔断层两侧 15 公尺范围内私有土地重建问题之「车笼埔断层带土地处理方案」之八项对策之一——「变更为公共设施用地予以征收或协议价购」。

2001 年 6 月 15 日台中县政府于九二一重建会第八次委员会议，建议政府征收位断层带上、公共建设拆迁户、土石流危险区、地质脆弱、无法原地重建且无法以市地重

划、区段征收、都市更新或其它方法办理重建之受灾户建筑基地，使其能另购住宅完成重建。由于土地之征收涉及安置及征收法令、都市土地及非都市土地之变更使用管制及财务计划等层面，故决议请内政部邀集经建会、农委会、主计处、县（市）政府、九二一重建会等相关单位召开会议研议具体办法。

2001 年 11 月 26 日内政部依据九二一重建会第八次委员会议之决议，邀请台中县政府、台中市政府、南投县政府、彰化县政府、苗栗县政府、嘉义县政府、云林县政府等有关机关研商，获致下列结论：

1. 按「土地征收条例」第三条规定：「国家因公益需要，兴办下列各款事业，得征收私有土地；征收之范围，应以其事业所必须者为限：一、国防事业。二、交通事业。三、公用事业。四、水利事业。五、公共卫生及环境保护事业。六、政府机关、地方自治机关及其它公共建筑。七、教育、学术及文化事业。八、社会福利事业。九、国营事业。一〇、其它依法得征收土地之事业。」同条例第十三条规定：「申请征收土地或土地改良物，应由需用土地人拟具详细征收计划书，并附具征收土地图册或土地改良物清册及土地使用计画图，送由核准征收机关核准，并副知该管直辖市或县（市）主管机关。」台中县政府及花莲县政府建请征收位断层带上、公共建设拆迁户、土石流危险区、地质脆弱、无法原地重建且无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方法办理重建之受灾户其原建筑基地，请依「土地征收条例」第三条第十款规定，循「都市计划法」、「水土保持法」等相关法规办理。
2. 请台中县政府、台中市政府、南投县政府、花莲县政府及其它相关县（市）政府就前项结论所涉特别法之规定，清查此类需征收土地之笔数、面积、坐落区段（例如土石流危险区、断层带等）、所需补偿金额及范围内之受灾户户数列册送内政部。

依据会议之结论，内政部先后于 2001 年 12 月 10 日（台内地字第 9070484 号）、2002 年 3 月 19 日（台内地字第 0910065490 号）及 2002 年 6 月 27 日（台内地字第 0910071201 号）函请台中县政府、台中市政府、苗栗县政府、彰化县政府、云林县政府、嘉义县政府、南投县政府及花莲县政府清查需征收之土地资料与经费需求。因南投县政府迟未提报资料，地政司乃将「受灾户土地位于断层带上、土石流危险区等地质脆弱地区，无法原地重建且无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方法办理重建者，其原建筑基地之处理案」提请 2002 年 7 月 15 日召开之「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」第五十五次会议讨论，经决议请地政司函南投县政府确定是否有位于地质脆弱地区，无法重建需办理征收之土地，并俟重建区此

类需征收土地清查完竣，统计所需补偿价额后，报九二一重建会核处。

2002 年 10 月 14 日台中县政府再于「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」第六十八次会议，就金巴黎小区变更为公园及社教用地，所需征收费用约 1 亿 4,421 万元，提请中央政府全额补助，经决议：「按『都市计划法』相关规定，有关公共设施用地之取得，系属地方政府权责，经查九二一震灾重建相关预算并无是项补助经费；惟依据地政司于项目小组第五十五次会议提报『有关受灾户土地位于断层带上、土石流危险区等地质脆弱地区，无法原地重建且无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方法办理重建者，其原建筑基地之处理案』所附数据，台中县政府陈报之土地清册中已包括台中金巴黎小区基地（武德段三七四地号），故本案依据上开会议决定，由地政司将重建区此类需征收土地汇整完竣，统计所需补偿价额后，报九二一重建会核处。」

最后汇整之数据显示，除彰化县政府、苗栗县政府与嘉义县政府函复无征收土地之需求外，云林县政府函复表示「除古坑乡草岭○姓家族土地已列入九二一国家纪念地范围内办理征收外，其余受灾户本府刻正办理嘉东新小区开发作为安置」；至于台中市政府、台中县政府与南投县政府清查后所提出拟征收之土地约 1,596 笔，面积约 133.390952 公顷，所需补偿金额约 24 亿 731 万 7,703 元。如表 3。

表 3 台中市、台中县与南投县经清查需征收之土地

地区别		笔数	面积（公顷）	补偿金额（元）
台中市		217	5.587297	324,164,043
台中县	丰原市	70	13.072255	1,340,090,000
	大里市	374	0.740000	150,000,000
	雾峰乡	650	4.120200	267,137,000
南投县	竹山镇	57	0.447800	20,151,000
	国姓乡	5	0.957000	3,707,550
	鹿谷乡	20	0.531000	73,368,000
	中寮乡	190	107.816800	196,678,110
	草屯镇	13	0.118600	32,022,000
合 计	1,596	133.390952	2,407,317,703	

针对台中县政府之建议及各县（市）需征收土地之清查结果，九二一重建会于 2003 年 3 月 6 日召开「研商台中县政府建请征收位断层带上、公共建设拆迁户、土石

流危险区、地质脆弱、无法原地重建且无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方法办理重建之受灾户其原建筑基地事宜」会议，获致下列结论：

1. 灾区住宅重建可依「九二一震灾重建暂行条例」等相关规定，以都市更新、新小区开发、市地重划、区段征收等方式办理，并可参照内政部订定之「车笼埔断层带土地处理方案」中所列八项重建对策通盘研处，辅导民众私有土地重建问题。
2. 内政部函请九二一重建会补助征收土地之补偿金，涉及政府财政负担能力，排挤政府其它施政作为，且征收之法令依据、征收之目的与后续配套措施等未明确，补助经费暂予缓议。如有却需依法征收者，请需地机关依内政部 2001 年 11 月 26 日召开之会议第一项结论办理。

这些结论，由九二一重建会于 2001 年 11 月 30 日研商修正「九二一震灾重建暂行条例（草案）」会议，拟增订第三十七条之一「都市计划范围内住宅区、商业区位于断层带或不能重建之集合住宅土地，经都市计划通盘检讨变更为公共设施用地，应优先编列预算征收。」条文，经以「因所涉费用庞大，涉及增加政府财政负担，可能排挤政府其它施政作为，且征收法源可依据都市计划法、水土保持法规定办理」为由被排除，即已相当很清楚。惟应地方政府与灾民之建议，将程序再运作一次，先引发地方政府与灾民之期待，再表明中央政府不反对，惟请地方政府依权责筹措财源。以地方政府之财政状况，如此结论等同于再度为「政府征收断层带或不能重建之土地」之建议划下句点。

2.4 增列交换标的之取得管道

依据「九二一震灾重建暂行条例」第三十六条之规定，申请土地交换之标的以无预定用途之国有、各级地方政府所管之直辖市有、县（市）有、乡（镇、市）有非公用建筑用地为限，惟为解决雾峰乡断层带山坡地住宅小区之易地需求，2003 年 2 月 7 日修订公告之「九二一震灾重建暂行条例」第三十三条，增列「以地易地」项目。换言之，依据修订后之「九二一震灾重建暂行条例」第三十三条规定，系为「以地易地」开辟另一条土地交换管道，化解交换标的为台糖公司等公益事业所有之困扰，然实际操作上还是得回到「谁是需用土地人」之基本问题，雾峰乡断层带山坡地住宅小区之易地为例，若台中县政府愿意担任需用土地人，则由台中县办理用地取得或征收作业，当然不成问题（行政院主计处 2004 年 3 月 10 日处实一字第 0930001583 号函），惟所需之土地征收及土地变更作业费用，在地方政府财源有限之情况下仍得仰赖中央政府补助，一旦中央不补助，增列土地交换标的之取得管道显然徒具其表。

三、以地易地政策之推动与个案说明

在「以地易地」政策之推动面，2000 年 11 月 30 日九二一重建会第 22 次工作会议，有鉴于「以地易地」业务因涉及多种法令规定，又不易解决，经主席裁示成立项目小组，由九二一重建会林副执行长担任召集人。该项目小组自 2000 年 12 月 6 日起至 2001 年 2 月 14 日止，共召开四次「研商灾区『以地易地』作业执行情形及困难等相关事宜」会议，建议针对目标较明确，居民有相当意愿且已完成初步调查者，包括「竹山镇玉山新城」、「南投市伯爵山庄」、「南投市大埤山庄」、「雾峰乡全家福小区」、「雾峰乡自强小区」、「雾峰乡克林顿山庄」、「太平市汴头里中八个聚落山巷」、「东势镇石城小区」等八个聚落，由所属乡（镇、市）公所继续追踪后续办理情形并予以促成，作为尔后办理「以地易地」之标竿。项目小组于 2001 年 2 月 22 日九二一重建会第 30 次会议以阶段性任务完成决议裁撤，并建议未来应以选定之八个聚落之逐案解决为上策，成立个案项目小组继续推动。依据相关之会议数据与记录显示，项目小组系以了解「以地易地」业务之执行情形为主，并未就个案之执行及所涉之法令问题进行深入讨论，惟裁撤前所提「逐案解决，成立个案项目小组」之建议，则成为「以地易地」政策推动之原则。唯一较特殊者，为九二一重建会召开之「台中市、台中县断层带公私有土地交换执行情形检讨会议」，因讨论个案涵盖面较广，具有综合性协调会议之性质，共召开十一次会议（2002 年 11 月 8 日、12 月 5 日、12 月 20 日、2003 年 1 月 16 日、4 月 3 日、4 月 11 日、6 月 19 日、9 月 4 日、11 月 13 日、2004 年 1 月 15 日、6 月 24 日）。

从九二一重建会之档案显示，灾后透过陈情函件表达「以地易地」意愿且纳入行政部门讨论之申请案，主要以集体性之申请案为主（表 4）。惟经协调整合后，最终完成土地交换者，则有东势镇王朝一期 64 户、台中市大坑断层带 77 户、大里市金巴黎小区 307 户、丰原市水源重划区 27 户等 4 案；于土地交换地后确实重建住宅者，更仅有台中市大坑断层带及东势镇王朝一期等二案，前者属透天厝型，采个别住宅分批集体发包重建，后者为集合住宅型，依「都市更新条例」办理更新重建。这些完成「以地易地」之小区，常在不同场合被冠上「第一」，有「第一」个完成「以地易地」之公寓大楼（集合住宅）小区，也有「第一」个完成「以地易地」之断层带小区；也有台中市第一个、台中县第一个。

PART I 东势镇东势王朝一期小区

PART II 台中市大坑断层带

PART III 大里市金巴黎小区

PART IV 丰原市水源重划区

PART V 雾峰乡断层带山坡地住宅小区

四、建议

从结果来看，土地交换过程之跌跌撞撞，不免令人感叹何不接受 2001 年 6 月 15 日台中县政府「政府征收位断层带上、公共建设拆迁户、土石流危险区、地质脆弱、无法原地重建且无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方法办理重建之受灾户建筑基地，使其能另购住宅完成重建」之建议，又何不将九二一重建会于 2001 年 11 月 30 日所研拟之「都市计划范围内住宅区、商业区位于断层带或不能重建之集合住宅土地，经都市计划通盘检讨变更为公共设施用地，应优先编列预算征收。」纳入「九二一震灾重建暂行条例」。然而这些建议一但被采纳，产生之连锁效应又会是如何？恐非提案者所能预见。（待续）

表 4 九二一灾后申请「以地易地」之个案统计

名 称	申 请 交 换 标 的	结 果
东势镇王朝一期	东势镇公所所有停车场用地	原有住户 64 户，土地交换后依都市更新程序重建 50 户，未参与重建者依「都市更新条例」规定领取补偿金。
大里市金巴黎小区	大里市烟叶试验所土地	原有住户 366 户，提出申请、符合土地交换资格并完成所有权交换登记者有 307 户，其它 59 户土地产权由台中县政府补助大里市公所办理征收。「以地易地」后取得之土地已全数让售予住宅开发商。
台中市大坑断层带	台中市政府所有经补库建和段土地、国有地军和段土地	申请并符合土地交换资格者 81 户，参与选配并与军和段国有地完成土地交换者有 77 户，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。
丰原市水源重划区九二一灾后重建委员会	丰原市水源重划区内县府所有市场用地及广场用地	申请并符合土地交换资格者 32 笔，27 笔缴交差额价金并完成土地交换，其余 5 笔由台中县政府办理征收。

斗六市中山国宝、观邸大楼及祥瑞大楼前栋	斗六嘉东地区特定区	改用新小区开发模式，仅配售土地。
雾峰乡克林顿山庄 雾峰乡自强小区 雾峰乡全家福双弄小区	雾峰乡柳树湳段台糖公司土地、雾峰乡原光复国中临时校区农业试验所公用土地、雾峰乡锦州段经济部水利署公用土地	补助地籍界址、挡土墙、驳坎、排水系统等必要性公共设施之修复。
南投市伯爵山庄	无特定	同上
竹山镇玉山新城小区	无	拟以新小区开发替代，原勘选之开发区位有淹水之虞，经南投县政府重新勘选区位至竹山镇下坑段柯子坑小段台糖公司所有之乡村区乙种建筑用地，面积约 1.6 公顷，开发为柯子坑新小区。
南投市大埤小区	无	拟以新小区开发替代，开发区位因： (1) 需办理都市计划变更后再行办理区段征收，费时较久；(2) 位于液化区内。新小区开发计划取消，易地重建计划亦无发展。