

臺中市政府 103 年度市政建設研究論文獎助計畫

論文節錄重點

以都市計畫角度探討都市發展與文化遺址共存之研究-以
臺中市七期重劃區惠來遺址為例

The Study about Using Urban Planning as a Mechanism to Examine the
Possibility of Coexistence between Urban Development and Historic
Preservation- The Case of Hui-Lai Site in the 7th Urban Land
Consolidation Area of Taichung City

研 究 生：黃惠芬

指 導 教 授：王大立

學 校：逢甲大學

系 所：都市計畫與空間資訊學系

中華民國 103 年 8 月

中文摘要

臺中市第七期重劃區以都市政治經濟中樞為發展定位，配合周邊許多重大交通建設，促使此區成為都市發展新指標，而當此地區正如火如荼進行各項重大建設、大樓建築工程之際，都市發展與文化的衝突卻悄然展開。

民國 91 年，臺中市第七期重劃區惠民段 144 地號土地上，發現了史前繩紋時代的文物及一具完整俯身葬兒童骨骸，稱為「惠來遺址」。惟該土地初估價值多達新臺幣數十億元，在快速的都市發展與偌大的土地利益之間，此處史前文化遺址的存在價值備受考驗。正當民間團體與政府部門為市定古蹟定位爭議不斷之際，臺中市政府委託十三行博物館針對惠來遺址保存方式進行可行性評估，該評估報告中提出「都市計畫變更」、「容積移轉」與「建築共構」三項保存方式，試圖創造都市發展與文化遺址共存之局面，惟當時前述三項保存方式並未被深入討論。故本研究擬以前述三項保存方式為基礎，並以現行相關法令及都市計畫角度提出惠來遺址可能的保存方式建議，找尋都市發展與文化保存的共贏價值。

關鍵字：都市發展與文化遺址、新市政中心專用區、惠來遺址



Abstract

The 7th urban land consolidation area's positioning is political and economic development center, and there are many major infrastructures around. Those advantage promote this area become the new indicators of urban construction and new investment targets of construction company. Unexpectedly, when those infrastructure and buildings has being constructed by government and construction companies with high-speed, the confliction between urban development and historic preservation has quietly launched.

In 2002, there were many cultural relic of prehistoric jomon has been found on the NO.144 offset-expenditure land at the 7th urban land consolidation area, including a buried children with complete skeleton .The prehistoric jomon site called Hui-Lai Site. However, the discovery of prehistoric cultural sites has to been tested and verified by the rapid urban development and the huge interests.

The study about using urban planning as a mechanism, and according existing regulations to examine the biggest value of urban development and historic preservation between different zoning.

Keywords: Urban development, prehistoric cultural sites, Hui-Lai Site



目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起、目的與方法.....	1
第二節 研究範圍及其基本資料.....	4
第二章 文獻回顧.....	5
第一節 遺址保存之文獻綜整.....	5
第二節 都市發展與史蹟保存之文獻綜整.....	6
第三章 案例分析.....	7
第一節 十三行遺址保存歷程分析.....	7
第二節 南科遺址保存歷程分析.....	9
第四章 惠來遺址保存方式分析.....	11
第一節 惠來遺址環境背景分析.....	11
第二節 本研究建議保存方式分析.....	18
第五章 結論與建議.....	34
參考文獻.....	36

圖目錄

圖 1-1	研究流程圖	3
圖 1-2	研究架構圖	3
圖 1-3	本研究範圍示意圖	4
圖 3-1	變更八里都市計畫（綠地兼污水處理廠用地為文教用地）位置示意圖	8
圖 3-2	變更臺南科學工業園區特定區計畫（科學園區部分）（第二次通盤檢討）示意圖	10
圖 4-1	103 年惠來遺址土地權屬及管理權責示意圖	11
圖 4-2	惠民段 144 地號土地歷年價格示意圖	12
圖 4-3	擬定副都市中心專用區細部計畫指定留設開放空間示意圖	14
圖 4-4	開發方式影響分析示意圖	15
圖 4-5	新市政中心專用區周邊地區學校用地服務範圍示意圖	20
圖 4-6	變更土地使用分區示意圖	23
圖 4-7	惠來遺址影響區域範圍示意圖	29

表目錄

表 2-1	遺址保存之文獻綜整表.....	5
表 2-2	都市發展與史蹟保存之文獻綜整表.....	6
表 4-1	公共設施用地檢討分析表.....	13
表 4-2	惠來遺址申請都市計畫容積移轉作為接受基地及送出基地之法規檢核表.....	17
表 4-3	第八種新市政專用區變更為其他土地使用分區樓地板面積增減表.....	19
表 4-4	本研究建議主要計畫及細部計畫層級土地使用分區變更內容綜理表.....	22
表 4-5	本研究建議土地使用分區變更內容綜理表.....	24
表 4-6	臺中市西屯區申請作為容積移轉接受基地主要土地使用分區明細表.....	25
表 4-7	臺中市西屯區惠民段 144 地號土地作為送出基地價值計算表.....	26
表 4-8	臺中市西屯區 4 種土地使用分區作為接受基地基本資料表.....	26
表 4-9	惠來遺址作為送出基地之容積移轉試算表.....	26
表 4-10	惠來遺址辦理容積移轉折繳代金試算表.....	27
表 4-11	本研究建議新市政專用區細部計畫土地使用分區管制要點修訂對照表.....	32

第一章 緒論

第一節 研究緣起、目的與方法

一、研究緣起

民國 91 年 5 月，臺中市西屯區惠來里發現了史前繩紋時代的文物，包括繩紋、灰黑色陶片以及一具完整俯身葬兒童骨骸，而透過碳十四偵測所發掘到的文物後，亦進一步證實臺中市的歷史發展起源至少可追溯至新石器時代及鐵器時代，而惠來遺址亦成為臺中市尋找歷史脈絡的文化證明。然而，此遺址正好位於臺中市第七期重劃區編號 144 號抵費地（面積約 0.9 公頃）上，進而使遺址文化面臨新都心都市發展與史前時代文物保存兩大看似背道而馳的觀點間的矛盾與衝突，而潛藏之間的不乏各種土地使用規劃價值觀、政府執行政策的目標方向以及財務經費問題。

二、研究目的

臺中市政府於民國 95 年委託十三行博物館針對惠來遺址保存方式進行評估，其中提出「都市計畫變更」、「容積移轉」與「建築共構」三項方式，試圖創造都市發展與文化遺址共存之局面，惟當時前述三項方式並未被深入討論，故本研究擬以都市計畫角度探討三項方式的組合，試圖找尋都市發展與文化保存的共贏價值。

三、研究方法

本文的研究分法以文獻分析法、個案研究法及參與觀察法為主。大致上依據研究內容的三大項目來分項操作。

(一) 文獻分析法

本研究主要透過對文章、期刊、著作、書籍和網路資訊等相關文件的蒐集整理，再透過相關研究理論或學術論述，呈現某一事件、行為在某一時間點之情形，釐清其中事件或情況發展的脈絡，加以分析後，作為進行下階段研究階段的基礎。

(二) 個案研究法

此方法主要是透過蒐集具有相似特徵或特質之地區發展案例，並加以分析其異同項目以作為本研究之借鏡，並提出適合本研究案例之規劃建議。

(三) 參與觀察法

觀察研究法 (Observation Survey)，係指研究者基於其研究目的，建立系統性的觀察項目，用以觀察研究標的於自然情境中所發生的行為、情境或現象，並將其詳實的記錄後予以整合分析，用以解釋某一種現象或行為產生之原因的一種研究方法。

四、研究流程與架構

研究之初，本研究係以「都市發展與文化資保存間之衝突」為探討方向，後續確立本研究目的係試圖從前述衝突中，找尋可能共存或相容的契機點。接著，再進一步搜尋相關文獻與目前已發生衝突之案例，並從文獻與案例中檢視都市發展與文化資保存間之衝突可能造成的原因背景，從中釐訂可系統化的研究項目，在現行中央及地方的法令架構下，研擬建議方案使得惠來遺址及新市政專用區發展之間能有途徑可創造共贏價值，以供未來或其他地區都市發展時的參考案例（詳圖 1-1、1-2）。

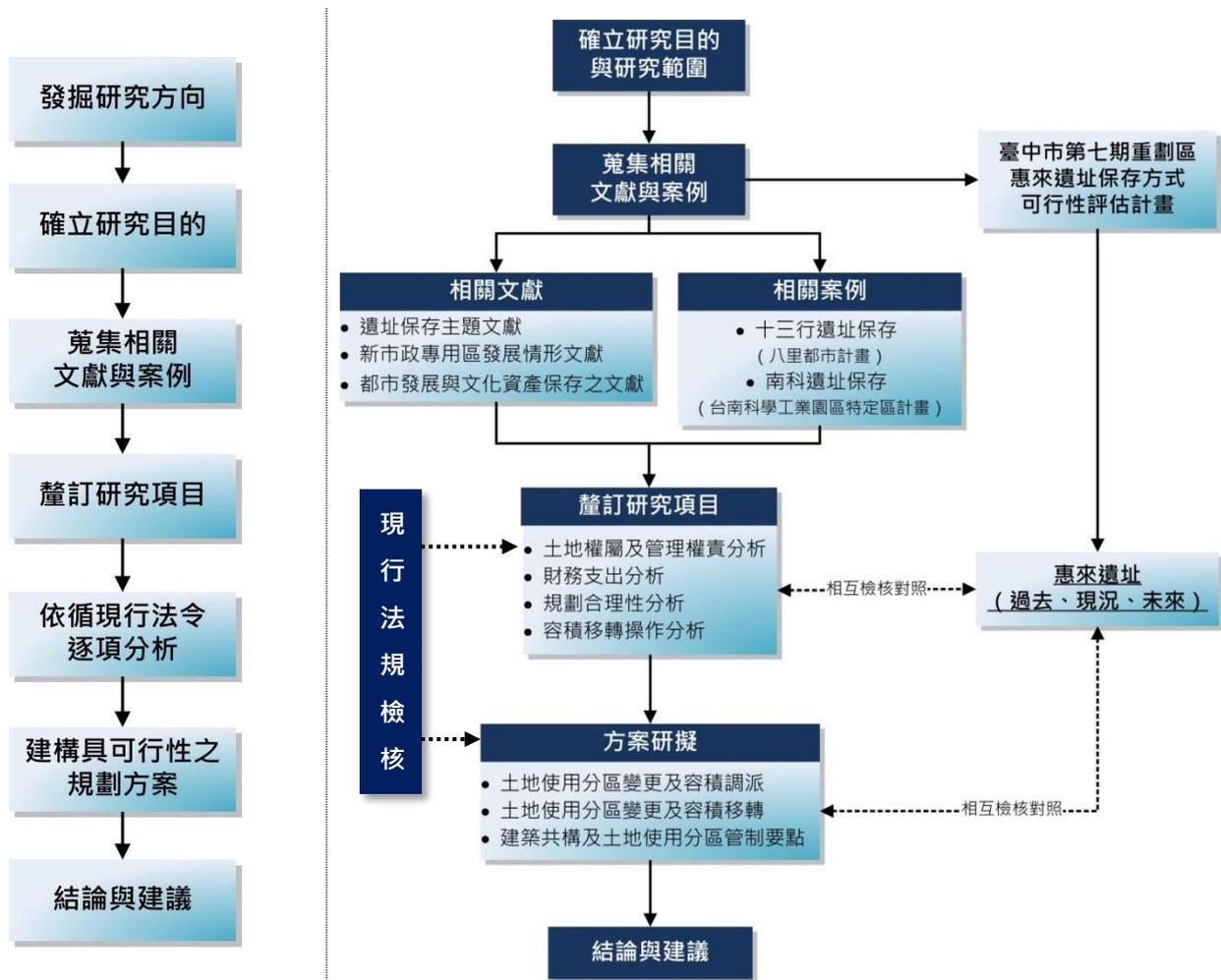


圖 1-1 研究流程圖

圖 1-2 研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製

第二節 研究範圍及其基本資料

一、研究範圍概述

依據「臺中市第七期重劃區惠來遺址保存方式可行性評估計畫」所示，民國 92 年，國立自然科學博物館於惠來遺址發掘過程中，曾提出三次疑似遺址範圍，面積約 150 公頃，其中涉及本市 3 處細部計畫區，包括「臺中市都市計畫（新市政中心專用區南側）細部計畫」，計畫面積為 154.0629 公頃、「臺中市都市計畫（新市政中心專用區西側）細部計畫」，計畫面積為 73.4574 公頃以及「臺中市都市計畫（新市政中心專用區）細部計畫」，計畫面積為 108.1064 公頃。

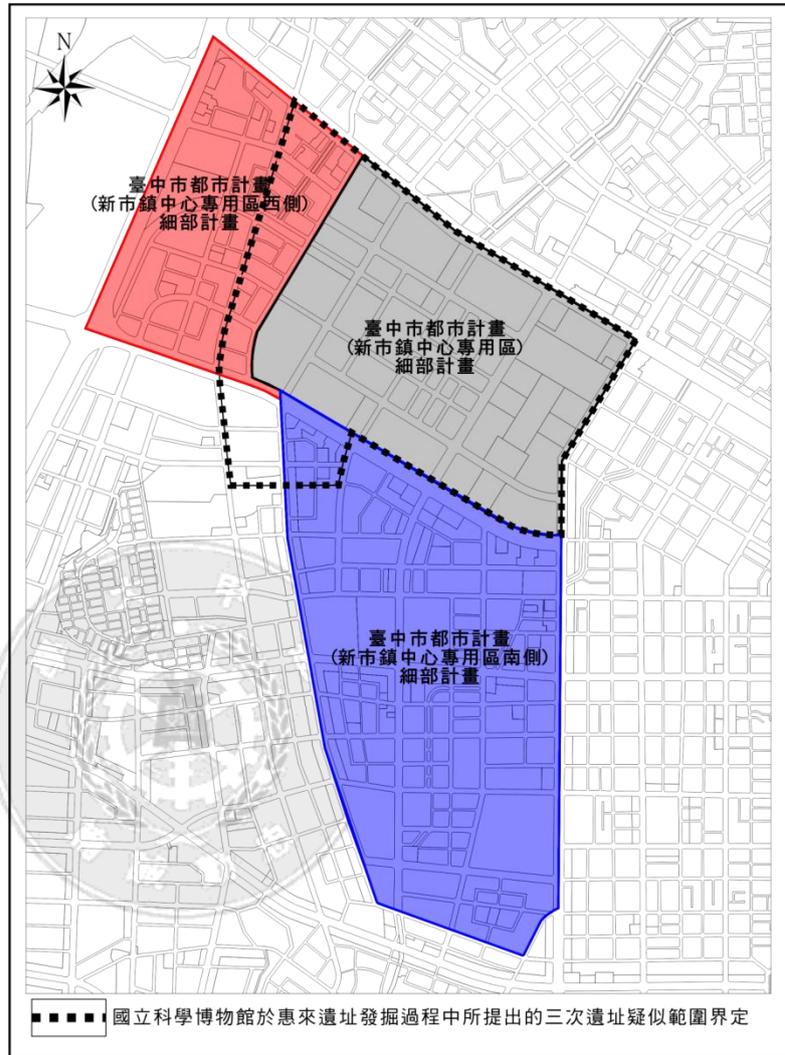


圖 1-3 本研究範圍示意圖

資料來源：修改自臺北縣十三行博物館（2006），臺中市第七期重劃區惠來遺址保存方式可行性評估計畫，臺中市政府委託，頁 3

故本研究即以上述 3 處細部計畫區作為研究範圍，研究範圍面積總計約 336 公頃，其中，重點研究範圍為「臺中市都市計畫（新市政中心專用區）細部計畫」，計畫面積為 108.1064 公頃（詳圖 1-3）。

第二章 文獻回顧

本研究主要涉及「遺址保存」與「都市發展」等兩大主題方向，故本章文獻回顧主要針對遺址保存文獻以及都市發展與文化資產保存之文獻等進行蒐集及分析，以作為本研究借鏡。

第一節 遺址保存之文獻綜整

高玉馨（2008）、游英俊（2010）、游淳善（2012），分別以文化考古、都市文化保存、建築概念理論等三種角度，分別探討惠來遺址於法律、管理面的保存方式；都市發展與文化資產的衝突整合以及建築開發與文化資產的共構方式。

表 2-1 遺址保存之文獻綜整表

年度及作者	論文名稱	摘要內容
2008 高玉馨	臺中市惠來遺址發掘保護過程之研究	以國際間對文化資產保存有標準的流程及定位為借鏡，使我國對文化資產的概念明朗化，但惠來遺址因位於高地價的臺中市七期重劃區，在政府各種考量下及與龐大利益的拉扯，如何保存及土地活化利用是政府機關所面臨的問題。
2010 游英俊	都市發展與文化保存衝突之研究－以臺中市七期重劃區惠來遺址為例	針對文化資產的保留與都市發展的相互衝突目的，研究國內外相關案例及法規分析，探討如何建構文化保存及都市發展的平衡，並建議未來應採用預防性措施來執行，減少開發中對遺址的衝擊並可增加遺址保存活化再利用。
2012 游淳善	達文西筆下的建築狂想曲－惠來遺址博物館與旅館共構	透過建築理論的概念手法，提出遺址與都市開發之共存的可能性，並強調遺址的保存，可延續土地變遷的歷史脈絡，成為都市歷史記憶的一塊與都市觀光資源之一，豐富都市的生活環境，提供更多元的教育材料。

資料來源：本研究自行整理。

第二節 都市發展與史蹟保存之文獻綜整

江清華 (2002)、李秉霖 (2006)、張剛維、林森田 (2007)，分別以容積移轉以及政經脈絡、等二種角度，分別探討如何透過容積移轉機制針對文化資產進行保存，以及在文化資產保存的過程中，政府應扮演何種角色。

表 2-2 都市發展與史蹟保存之文獻綜整表

年度及作者	論文名稱	摘要內容
2002 江清華	財產權保障觀點探討私有土地管制與取得及補償—以發展權移轉取得卑南遺址區土地可行性之研究	參考國內關於土地使用管制及發展權限制等相關期刊及政府報告並研究國外對發展權（建築容積）移轉制度的經驗與案例，瞭解移轉之執行方式。卑南遺址土地取得方式不易，如何利用土地使用管制與用地取得（市地重劃或區段徵收）的補償策略來發展文化資產的保存與推廣是最重要的課題。
2006 李秉霖	保存的政治與展示的經濟：十三行遺址的博物館化	以政治經濟地角度檢視十三行遺址博物館化之過程與轉捩點，其中，搶救方的本土化論述的確發揮了對應國家機器地力量，然而短時間內保存下來的文物，在政府文化經濟的架構下，成為另一個觀光地區，卻失去了原始文化脈絡與地方真實產業文化的價值。
2007 張剛維 林森田	以容積移轉進行都市保存之制度與執行—財產權觀點分析	以容積移轉制度來保存歷史建築，為政府機關解決所有權人及文化資產保存的共存問題，文化資產保存法到都市計畫容積移轉實施辦法讓政府機關對歷史古蹟的文化保存有了政策上的支持，但當政府機關介入對私有產權並依容積移轉辦法規範時，政府機關的角色就是重要的關鍵。

資料來源：本研究自行整理。

第三章 案例分析

第一節 十三行遺址保存歷程分析

一、時代背景

民國 60-70 年代，政府積極推動「十大建設」計畫，帶動臺灣各城市急遽開發，也使得許多文化資產被挖掘，且也發生 6 件文化資產與都市發展的重要事件，間接促使「文化資產保存法」於民國 71 年頒布實施¹。

二、遺址保存歷程

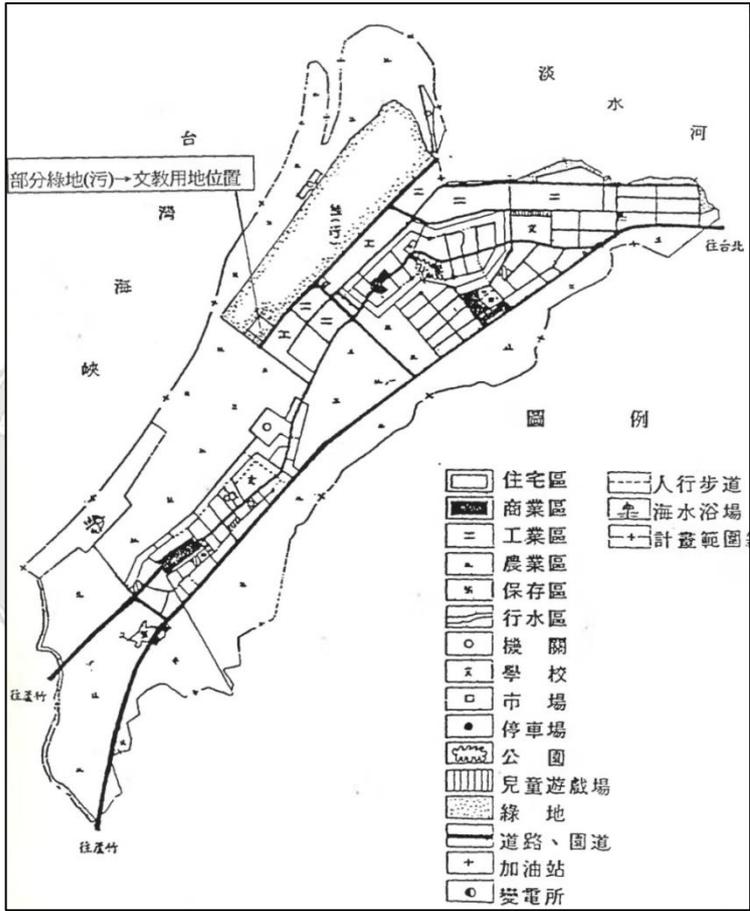
時間	重要事紀
民國 44 年	空軍飛行官潘克永因飛行勤務航經原台北縣觀音山時，進而發現十三行遺址。
民國 61 年	為改善大臺北水污染情形，政府計畫在八里鄉興建一處污水處理廠。
民國 76 年	臺灣省政府發布實施變更八里都市計畫，確立八里污水處理廠之位址及土地使用分區，正位於十三行遺址上方。
民國 78 年	研究人員得知十三行遺址將興建八里污水處理廠，要求各單位需依文化資產保存法停工。
民國 80 年	文建會召開保存會議，確定遺址的保存範圍及設置文物陳列管的決議。
民國 81 年	各單位協同搶救作業，並於同年底完成所有所有搶救行動。

資料來源：本研究自行整理

1. 中華民國 71 年 5 月 26 日總統令制定公布全文 61 條。

三、都市計畫回應遺址保存的方式

八里都市計畫於民國 63 年由當時臺北縣政府公告發布實施，並於 76 年配合汙水處理廠興建公告發布實施「變更八里都市計畫（八里全開發地區）案」。期間都市計畫變更歷程中均未載明有關十三行遺址之調查內容。直至保存爭議興起，方由當時臺北縣政府透過土地使用分區及管制內容，保留遺址並重新思索其定位，茲說明如下：

民國 80 年以前未明確定位	土地使用分區	
	<p>臺北縣政府於民國 86 年公告發布實施「變更八里都市計畫（部份綠地兼汙水處理廠用地為文教用地）案」，變更土地使用分區供設置十三行遺址文物陳列館使用。</p>	
展政策方向 民國 80 年以「水岸，社區，博物館」為地區發	<p>包括變更十三行博物館鄰近工業區為綠地、停車場用地；變更農業區為旅館特定專用區，強化八里地區觀光商業基礎及海岸沿線環境特色。</p>	<p>圖 3-1 變更八里都市計畫（綠地兼汙水處理廠用地為文教用地）位置示意圖</p> <p>資料來源：臺北縣政府（1997），變更八里都市計畫（部份綠地兼汙水處理廠用地為文教用地）案計畫書</p>
	土地使用分區管制	
	<p>為強化八里地區觀光商機，乃透過修訂土地使用分區管制要點，放寬工業區得做臨時性商業設施，並要求需經臺北縣都市設計委員會審議後始得發照建築。</p>	

第二節 南科遺址保存歷程分析

一、時代背景

民國 73 年，政府為改善國內產業結構，承繼「十二大建設」繼續推行「十四項建設」，並在民國 69 年初設立新竹科學園區，期望藉由科學園區的設立帶動產業升級。而「文化資產保存法」自頒布開始至民國 84，亦歷經 2 次新增、修正條文，其中包括：如經指定為古蹟或劃定為保存區之私有土地得辦理容積移轉並明定古蹟保存相關計畫之程序。

二、遺址保存歷程

時間	重要事紀
民國 82 年	行政院所舉行之「振興經濟方案」執行會議中確立「增設南部科學工業園區」。
民國 84 年	經行政院核定後，陸續開挖發現道爺遺址及五間厝遺址等 7 處遺址，並依「文化資產保存法」辦理保存作業。
民國 91 年	為保存因開發臺南科學工業園區所搶救的遺址文物，國科會與臺南縣政府共同提出興建博物館之議題。
民國 92 年	教育部指定國立臺灣史前文化博物館保管南科出土文物及辦理興建分館事宜。
民國 96 年	行政院同意核定建館經費 15 億元，佔地 2.44 公頃，籌建期程為 97 年起至 102 年。

資料來源：本研究自行整理

三、都市計畫回應遺址保存的方式

民國 90 年，因臺南科學園區吸引多家廠商進駐，為促使園區與周邊土地發展能有序成長，遂由當時臺南縣政府公告發布實施「擬定台南科學工業園區特定區計畫（科學園區部分）案」及「擬定台南科學工業園區特定區計畫」案。依據「擬定台南科學工業園區特定區計畫（科學園區部分）案」計畫書所示，透過都市計畫方式保存遺址之方式如下：

土地使用分區

於土地使用分區計畫中劃定遺址為綠地、公園等永久性開放空間。並於西拉雅文化公園內規劃史蹟文化陳列館，以將特定區內各項出土予以妥適保存。

土地使用分區管制

1. 依據「文化資產保存法規定」訂定建築開發前中後管制。
2. 劃設為生態保育與遺址保存公園之土地，僅能作為特定區內有關文化遺址保存、鳥類保育、排水防洪及自然環境保護使用，禁止非上述開發行為

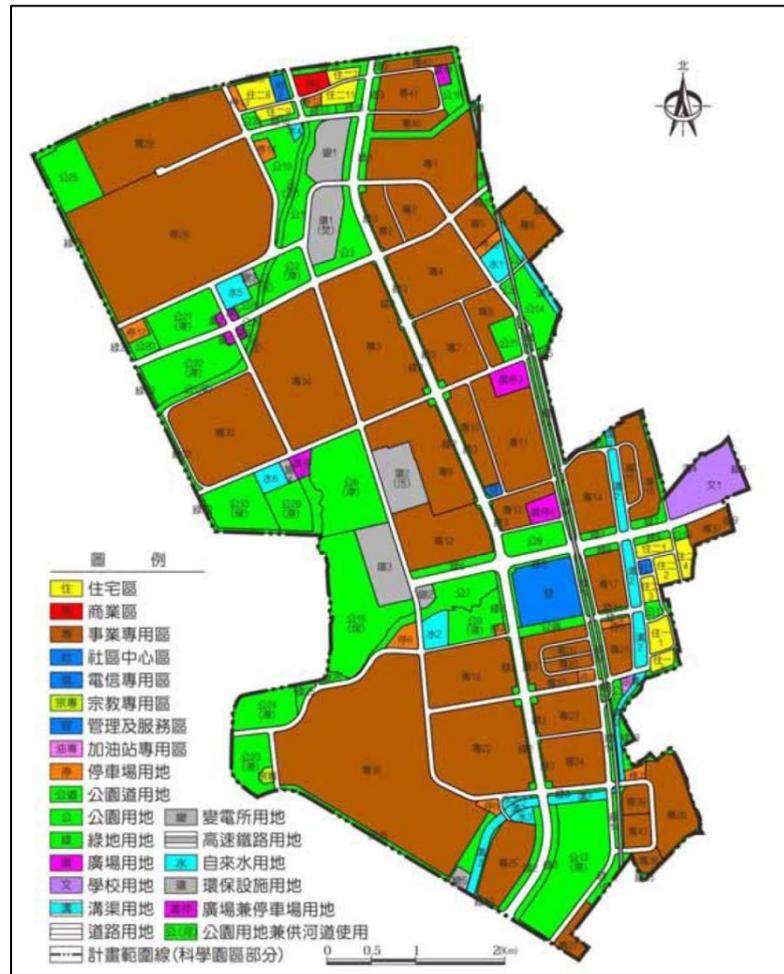


圖 3-2 變更臺南科學工業園區特定區計畫(科學園區部分)(第二次通盤檢討)示意圖

資料來源：台南市政府(2013)，變更臺南科學工業園區特定區計畫(科學園區部分)(第二次通盤檢討)

第四章 惠來遺址保存方式分析

第一節 惠來遺址環境背景分析

一、土地權屬及管理權責分析

惠來遺址，位於臺中市西屯區惠民段 144 地號土地上（面積約 0.9 公頃），依據土地登記簿謄本所示，土地所有權人為臺中市，管理機關為臺中市政府地政局，登記事項載明該筆土地於法律上仍屬於可標售之「抵費地」。

然而其既經公告為「市定古蹟」，則臺中市政府自應依循文化資產保存法第 43 條規定會同有關機關擬具遺址保存計畫或配合都市計畫法劃定適宜之土地使用分區，並應立即再依據市地重劃實施辦法第 54 條規定，以「公共事業」之名義，以底價取得惠民段 144 地號土地所有權，使管理機關為臺中市政府文化局，以利未來能有專責單位針對惠來遺址進行各項規劃與管理維護，否則將使握有實質管理權責的單位沒有具備足夠的專業能力對遺址進行管理維護，輕則行政延宕，重則管理失責，。

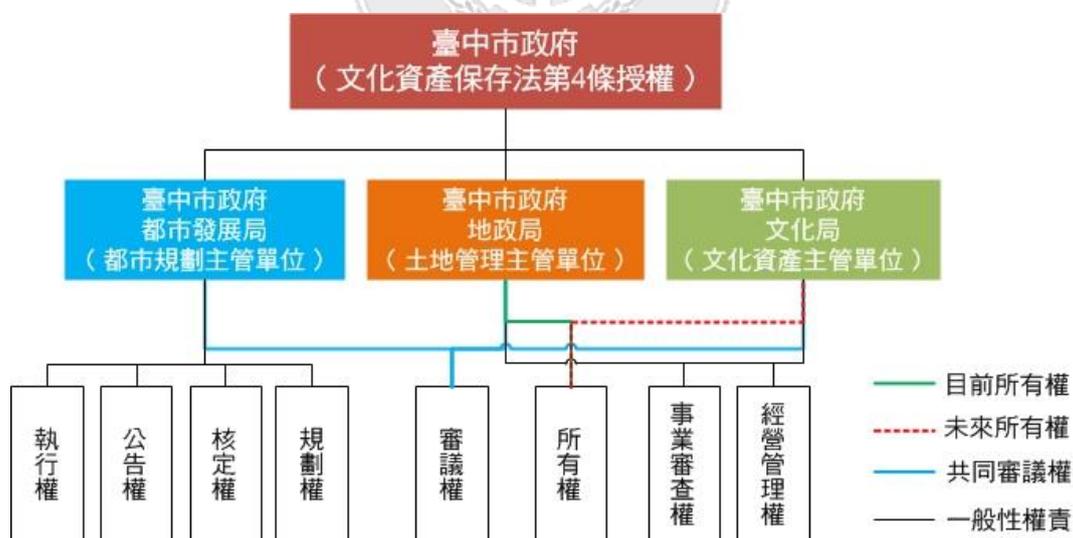


圖 4-1 103 年惠來遺址土地權屬及管理權責示意圖

資料來源：本研究修正自劉曜華（2003），一個都市規劃史的基本問題：這個都市計畫是誰作的

二、財務支出分析

(一) 抵費地價格分析

承前述，依據市地重劃實施辦法第 54 條規定，臺中市政府得以訂定底價針對惠民段 144 號土地辦理公開標售，而以 103 年公告土地現值每平方公尺 285,000 元計算，最低標售金額至少為 2,579,885,550，比起 95 年公告現值每平方公尺 72,000 元高漲 4 倍，如再考量其土地使用分區係屬新市政專用區細部計畫中使用強度次高，容許使用項目最多之土地使用分區，其實際標售價高應為目前公告土地現值之 2 倍至 3 倍，甚至 7 至 8 倍（張志豪，2009）。



圖 4-2 惠民段 144 地號土地歷年價格示意圖

資料來源：本研究自行繪製

(二) 臺中市第七期重劃區事業財務支出分析

根據（蔡侑好，2008）「...第七期重劃區...重劃事業支出共計 4,623,642,761 元，...」，且從該研究彙整之「第七期市地重劃區歷次標售情形表」²中得知，自民國 83 年辦理第一次抵費地標售後（標售金額新臺幣 6,109,448,085 元），臺中市政府辦理重劃財務即已轉虧為盈。又本研究於 103 年向臺中市政府詢問「臺中市第七期重劃區」所有抵費地之標售價格為新臺幣 32,921,250,906 元。

綜上，臺中市政府辦理第七期重劃區抵費地標售之收入應業已足夠償還辦理市地重劃所需之各項經費支出且尚有盈餘，臺中市政府重劃基金財務狀況並非不如預期，而無法負擔惠來遺址所定著土地之取得費用。惟是否因新市政專用區內各項重大建設持續進行，使得臺中市政府無法於短時間內以底價方式取得惠來遺址所有權，則有待研究。

2.該研究彙整臺中市政府地政局公開 83-97 年間有關「臺中市第七期重劃區」抵費地標售資料。

三、規劃合理性分析

惠來遺址係屬第八種新市政專用區，其中，土地使用容許使用項目中與遺址性質較相容的使用包括：可作社區遊憩設施（公園、兒童遊戲場、綠地、廣場等）、文化設施及社教設施（社會教育館、博物館、歷史文物館、陳列館等），然保存區或公園用地、綠地用地等均與遺址的保存較為相容，故以下將以都市計畫角度分析，應以何種規劃思維保存惠來遺址。

（一）計畫人口與公共設施用地（公園用地）面積需求

本研究以新市政專用區細部計畫（三通）之計畫人口 21,000 為計算基準，並依據都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 17 條（民國 98 年 10 月 23 日修正）有關公園用地檢討標準進行計算，新市政專用區未來公園用地需求面積為 3.15 公頃³，而該次通盤檢討後之公園用地計畫面積為 13.59 公頃（詳表 4-1），即公園用地計畫面積已超出計畫人口需求面積甚多，又第八種新市政專用區於土地使用管制規則中即容許作歷史文物館、陳列館等文化設施及社教設施使用，故惠來遺址是否要變更為公園用地，都應先考量政策目標、發展定位及未來經營模式，方可彰顯保存遺址的意涵，並提升文化資產經營管理的可行性。

表 4-1 公共設施用地檢討分析表

項目	檢討標準 (民國 98 年 10 月 23 日修正)	計畫面積	需求面積	不足 (-) 或超過 (+)
公園 用地	1.五萬人口以下，以每千人 0.15 公頃為準。 2.閭鄰公園每一計畫處所最 小面積不得小於 0.5 公頃。	13.59	3.15	+10.44

備註：本表單位為公頃。資料來源：本研究自行整理。

3.內政部於 2011 年依內政部台內營字第 0990810923 號令修正發布都市計畫定期通盤檢討實施辦法全文 49 條，其中公園用地檢討基準已修正僅有最小面積限制原則，該數據係以修正發布前之基準：「1.5 萬人口以下者，以每千人 0.15 公頃為準」進行計算。

(二) 公共開放空間分析

根據臺中市政府 78 年府工都字第 89484 號公告發布實施「擬定台中市都市計畫（副都市中心專用區）細部計畫」案土地使用分區管制要點規定，指定市政北一路及河南路交叉口應設置一廣場公共開放空間（詳圖 4-3），以 kevin lynch⁴所提出之都市設計理論來檢視，應是考量市政北一路為視覺廊道，並期望於視覺廊道端點設置一開放空間作為地標或端景，以呈現都市視覺意象。

雖然之後於民國 85 年府工都字第 070314 號公告發布實施「變更台中市都市計畫（新市政中心專用區）細部計畫（第一次通盤檢討）」案中已將其指定留設開放空間變更為以退縮建築留設為帶狀公共開放空間取代，然最初規劃原意之構想與惠民段 144 抵費地位置不謀而合，爰此，以都市設計之觀點考量，市政北一路及河南路交叉口係為一塑造公共空間地標之最佳位置。



圖 4-3 擬定副都市中心專用區細部計畫指定留設開放空間示意圖

資料來源：臺中市政府（1989），擬定台中市都市計畫（副都市中心專用區）細部計畫書

4. Kevin Lynch 將都市視為人體，並將人體的四肢、神經、軀幹、頭腦等部位，視為都市中之通道（path）、地區（districts），地標（landmark）、節點（nodes）、邊緣（edge）。

(三) 開發方式影響分析

新市政中心專用區細部計畫係指定以「市地重劃」作為都市開發方式，而依據「市地重劃實施辦法」第 21 條規定，市地重劃共有「道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場」等 10 項共同負擔之公共設施用地，是以，如果變更公共設施用地為其他可供建築使用之分區時，即可能影響重劃區內土地所有權人在土地分配上之公平性問題，然而，如變更可建築使用之土地使用分區為公共設施用地時，除需考量變更之必要性、合理性、需求性之外，尚需審慎考量土地取得之財務可行性。

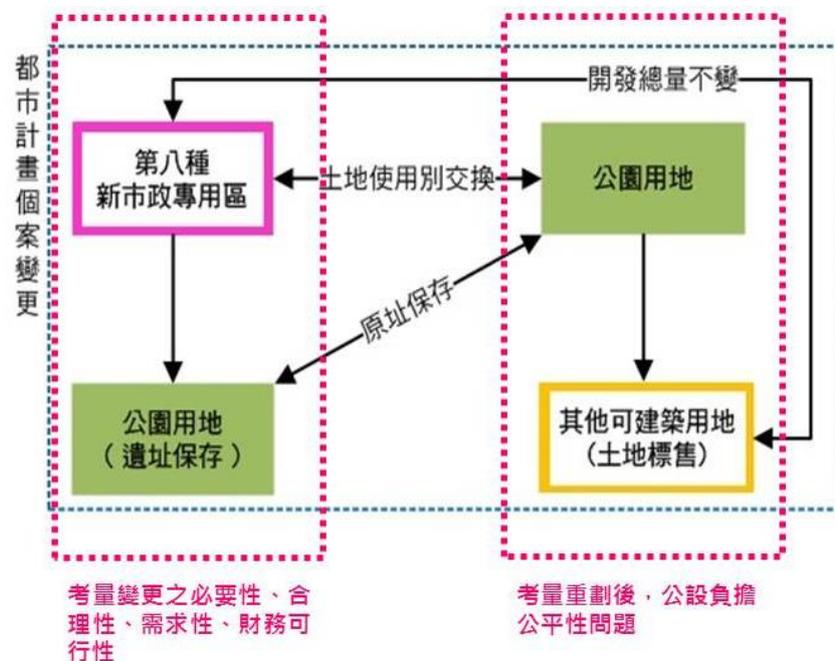


圖 4-4 開發方式影響分析示意圖

資料來源：本研究修改自臺中市政府（2006），臺中市七期重劃區惠來遺址保存方式可行性評估計畫

四、容積移轉操作分析

(一) 都市計畫容積移轉辦法之適用性

依據「都市計畫容積移轉實施辦法」第 6 條規定，送出基地表 0-0 等 3 款土地為限，而「臺中市實施都市計畫容積移轉審查許可條件及作業要點」第 2 點、第 3 點及第 14 點則進一步細分「送出基地」類型。

而惠來遺址土地所有權人係「臺中市」，非文化資產所定著之私有土地，亦非位於臺中市政府公告 9 處舊市區更新地區內，且其都市計畫土地使用分區係屬「第八種新市政專用區」，並非都市計畫法規定之公共設施保留地，就適法性而言，將無法辦理容積移轉，

惟依據「臺中市實施都市計畫容積移轉審查許可條件及作業要點」第 14 點第 1 項第 4 款規定，略以：「本辦法第 6 條第 1 項第 3 款規定之送出基地以下列各款為限：... (四) 細部計畫書已有規定或配合本府都市發展政策經公告指定者。」，故未來或可於新市政中心專用區細部計畫中予以指定，使其可因其市定遺址之特殊性成為容積移轉送出基地。

(二) 古蹟土地容積移轉辦法之適用性

依據「古蹟土地容積移轉辦法」第 3 條規定，略以：「古蹟除以政府機關為管理機關者外，...因古蹟之指定、...其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，土地所有權人得依本辦法申請...」，然惠來遺址位屬公有土地，則不適用前述規定。

表 4-2 惠來遺址申請都市計畫容積移轉作為接受基地及送出基地之法規檢核表

基地類型	都市計畫容積移轉實施辦法	臺中市實施都市計畫容積移轉審查許可條件及作業要點	是否符合
送出基地	都市計畫表明應予保存或經直轄市、縣（市）主管機關認定有保存價值之建築所定著之土地	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 建築所定著之私有土地。 ➢ 劃定為保存區、古蹟保存區之土地。 ➢ 經指定之古蹟、登錄為歷史建築、文化景觀或聚落所定著之私有土地。 	☒
	為改善都市環境或景觀，提供作為公共開放空間使用之可建築土地	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 經公告之 9 處舊市區更新地區並經認定該土地如提供做為開放空間使用可改善都市環境或景觀。 ➢ 經本府公告應保存，以保全受保護樹木及其必要生育地環境之土地。 	☒
	私有都市計畫公共設施保留地。但不包括都市計畫書規定應以區段徵收、市地重劃或其他方式整體開發取得者	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 公園用地、兒童遊樂場用地、綠地用地、人行廣場用地、廣場用地、停車場用地、排水道用地、溝渠用地及河道用地（含兼供其他使用）。 	☒
		<ul style="list-style-type: none"> ➢ 細部計畫書已有規定或配合臺中市政府府都市發展政策經公告指定者。 	可研議

資料來源：本研究整理。

第二節 本研究建議保存方式分析

以機會成本角度而言，臺中市政府不僅無法以市場預估價格約新臺幣 50 億~ 70 億元不等之價格出售抵費地以供重劃建設基金之用，尚需花費近新臺幣 25 億元取得土地所有權並負擔起後續永久經營維護管理費用，倘以企業經營觀念而言，這無疑是件需要龐大維護管理經費之施政決策。

是以，如何透過都市規劃方式，減少不同決策間機會成本的差距，讓原本可能就此減損的收益面成為未來經營惠來遺址的助益點，並進一步彰顯臺中市文化政策的公益施政，則是本研究的目標。

故本研究將綜合前述分析為後續規劃基礎，考量法規可行性、規劃合理性以及實務操作性等層面因素，以都市計畫的角度與方式，在避免開發總量減少，並能增加臺中市政府及文化資產權責機關建立惠來遺址保存機制之財務可行性之前提下，提出數項規劃概念，供臺中市政府作為未來規劃惠來遺址參考之用。

綜上，本研究建議，將惠民段 144 地號土地，變更其土地使用分區自「第八種新市政專用區」為「公園用地」或「社教用地」，並配合容積移轉制度，以取得惠來遺址實質管理權及維護管理經費。

一、土地使用分區變更及容積調派

本方案建議以容積調派精神，在土地總體容積不變之原則下，將惠民段 144 地號土地，變更其土地使用分區為「公園用地」或「社教用地」後折損之容積移轉至同屬「臺中市第七期重劃區」之未開闢公共設施用地。

(一) 容積折損計算

本研究依據「都市計畫法臺中市施行自治條例」中有關「公園用地」及「社教用地」之建蔽、容積率之規定分別計算總樓地板面積後，再與「第八種新市政專用區」建蔽、容積率計算後之總樓地板面積相互比較如下(詳表 4-3)：

1. 「第八種新市政專用區」變更為「公園用地」損失之可建築樓地板面積

$$(9052.23 \text{ m}^2 \times 600\%) - (9052.23 \text{ m}^2 \times 75\%) = 47,524.21 \text{ m}^2$$

2. 「第八種新市政專用區」變更為「社教用地」損失之可建築樓地板面積

$$(9052.23 \text{ m}^2 \times 600\%) - (9052.23 \text{ m}^2 \times 250\%) = 31,682.81 \text{ m}^2$$

表 4-3 第八種新市政專用區變更為其他土地使用分區樓地板面積增減表

	第八種新市政 專用區	公園用地	差異	社教用地	差異
土地面積	9052.23 m ²	9052.23 m ²	不變	9052.23 m ²	不變
建蔽率	50%	15%	減少 45%	60%	減少 45%
容積率	600%	75%	減少 525%	250%	減少 525%
可建築 樓地板面積	54,313.38 m ²	6,789.17 m ²	減少 47,524.21 m ²	22,630.58 m ²	減少 31,682.81 m ²

資料來源：本研究自行整理

(二) 樓地板面積等價交換

1. 未開闢之公共設施用地變更合理性

依據臺中市政府 101 年 8 月 7 日府授都計第 1010131600 號公告「變更台中市都市計畫主要計畫（學校用地專案通盤檢討）」案公開展覽計畫書中所示，學齡人口的減少使得早期劃設之學校用地已無迫切需求。

又「臺中市第七期重劃區」內未開闢之公共設施用地計有 2 處，包括：文小用地（編號 86）、文中用地（編號 43）各一處，計畫面積分別為 3.15 公頃以及 3.22 公頃，均位於「臺中市都市計畫（新市政中心專用區西側）細部計畫」範圍內。

而新市政中心專用區周邊地區之學校用地共計有文高用地 2 處、文中用地 5 處以及文小用地 8 處（詳圖 4-5），而考量服務範圍及學區劃分原則

後，新市政中心專用區周邊地區係屬於惠文國小、惠文國中、黎明國小及黎明國中之學區範圍內，目前所劃設學校用地應尚符未來需求。

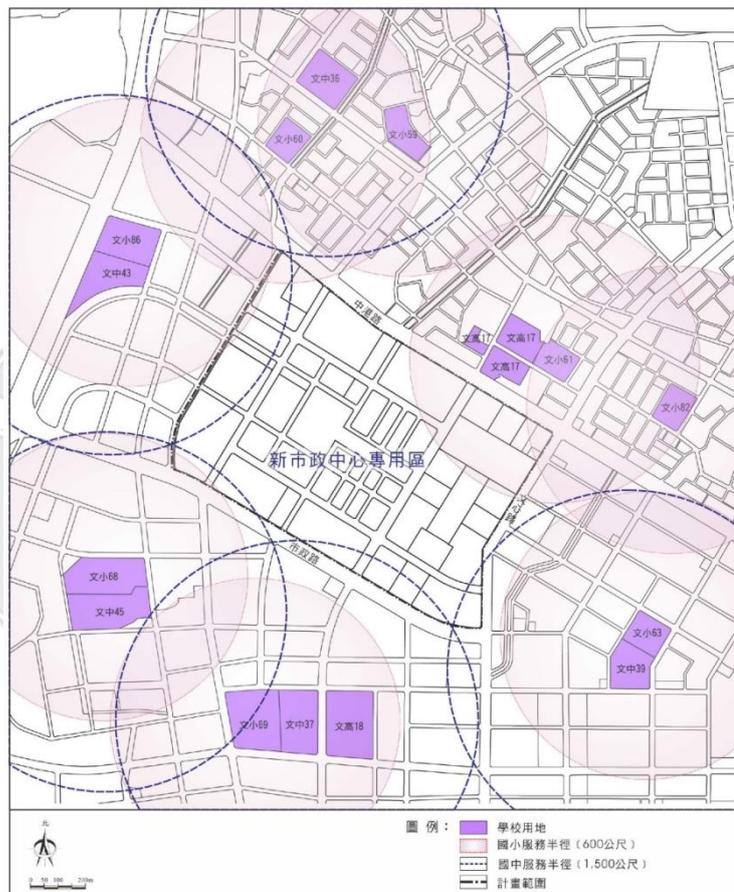


圖 4-5 新市政中心專用區周邊地區學校用地服務範圍示意圖

臺中市政府（2012），變更臺中市都市計畫（新市政中心專用區）細部計畫（第三次通盤檢討）

2. 等價交換及土地使用分區變更附帶條件

綜上，本研究建議可配合「臺中市都市計畫公共設施用地專案通盤檢討案」，透過都市計畫變更方式，將變更為「公園用地」或「社教用地」之惠來遺址與「臺中市第七期重劃區」範圍內未開闢之共同負擔公共設施用地進行交換，故本研究建議於主要計畫層級變更文中用地（編號 43）為住宅區（第三種住宅區）。

（1）變更為可建築用地面積計算

以臺中市都市計畫（新市政中心專用區西側）細部計畫內第三種住宅區建蔽率 55%，容積率 280% 計算，為補足變更「第八種新市政專用區」為「公園用地」損失之可建築樓地板面積，至少應變更 16,972.93 m²，約 1.70 公頃之文中用地為住宅區，其計算式如下：
 $(47,524.21 \div 280\%) = 16,972.93$ ，約 1.70 公頃。

另如為補足變更「第八種新市政專用區」為「社教用地」損失之可建築樓地板面積，至少應變更 11,315.29m²，約 1.13 公頃之文中用地為住宅區，其計算式如下： $(31,682.81 \div 280\%) = 11,315.29$ ，約 1.13 公頃。

（2）土地使用分區變更及其附帶條件

本研究除建議變更文中用地（編號 43）為住宅區（第三種住宅區）外，另建議變更文小用地（編號 86）為文中小用地以維持新市政中心專用區周邊學校用地服務水準，而有關住宅區變更設定附帶條件如下：（詳表 4-4）

表 4-4 本研究建議主要計畫及細部計畫層級土地使用分區變更內容綜理表

編號	位置	變更內容		變更理由
		原計畫	新計畫	
1	臺中市惠民段 144 地號土地	新市政專用區 (0.9052 公頃)	公園用地或 社教用地 (0.9052 公頃)	在「臺中市第七期重劃區」總體開發土地不變之原則下，配合目前學校用地供過於求之情形，變更「第八種新市政專用區」為「公園用地」或「社教用地」，另變更文中 43 用地為住宅區，同時，為配合政府推動社會住宅之政策，另訂定變更後住宅區開發附帶條件，包括標售後價款應優先用於惠來遺址管理維護，且開發者需提供一定比例之社會住宅，以籌措惠來遺址維護管理經費並得以推行臺中市提供社會住宅政策。
2.	-	文中用地（編號 43）	住宅區（附） (1.7 或 1.13 公頃)。 附帶條件： 1. 變更後之住宅區土地標售所得應優先作為惠來遺址後續維護、展示及管理等相关費用。 2. 基地興建後應提供 40% 之樓地板面積或住宅單元數作為社會住宅，如提供超過 40% 之樓地板面積或住宅單元數，以 10% 為 1 級距，經臺中市政府都市設計審議委員會審議後得酌予增加 15% 之容積獎勵。 3. 社會住宅需經臺中市政府審議後方得發予建照。	
3	-	文小用地（編號 86） (3.15 公頃)	文中小用地 (3.15 公頃)	

資料來源：本研究自行整理

變更臺中市都市計畫

(新市政中心專用區西側細部計畫)

(新市政中心專用區細部計畫)

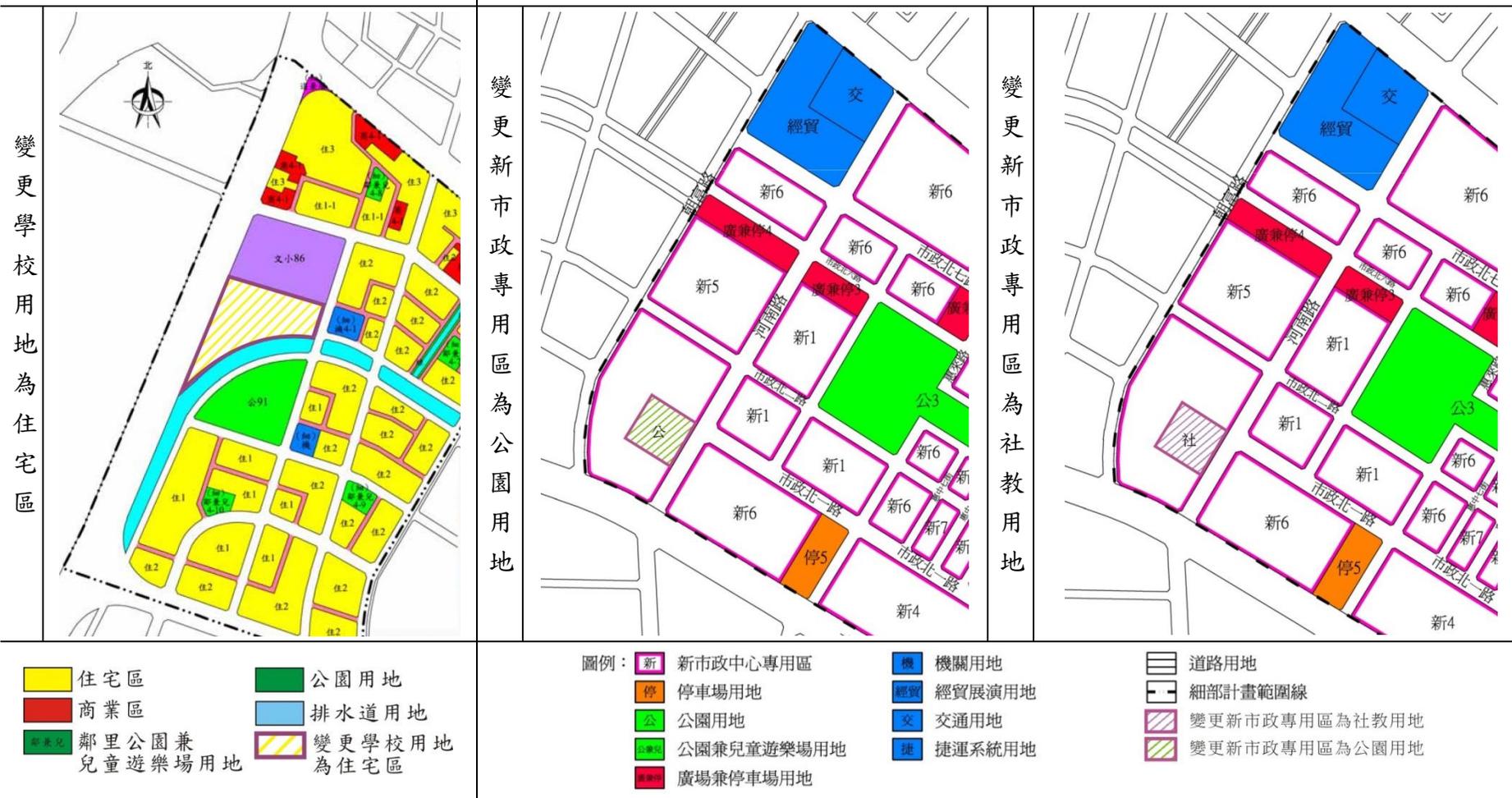


圖 4-6 變更土地使用分區示意圖

資料來源：本研究自行繪製。

二、土地使用分區變更及容積移轉

(一) 土地使用分區變更理由及附帶條件

依據都市計畫法並配合「臺中市實施都市計畫容積移轉審查許可條件及作業要點」第 14 點第 1 項第 4 款規定，本研究建議變更「第八種新市政專用區」(惠民段 144 地號土地)為「公園用地」或「社教用地」，並指定惠民段 144 地號土地可供作為容積移轉送出基地，並配合容積銀行機制，將容積移轉後之代金優先作為惠來遺址後續維護、展示及管理等相关費用。

表 4-5 本研究建議土地使用分區變更內容綜理表

編號	位置	變更內容		變更理由
		原計畫	新計畫	
1	臺中市惠民段 144 地號土地	第八種新市政專用區 (0.9052 公頃)	「公園用地」 或 「社教用地」 (0.9052 公頃)	為使土地實際使用與土地使用分區相符且在總體開發土地不變之原則下，變更「第八種新市政專用區」為「公園用地」或「社教用地」，且指定得依據容積移轉折繳代金機制辦理容積移轉，臺中市政府所獲代金應優先作為惠來遺址後續維護、展示及管理等相关費用。

(二) 容積移轉及折繳代金試算

1. 臺中市容積移轉現況

依據「臺中市容積移轉成效與容積儲存機制規劃服務案」所示，自民國 96 年起至民國 102 年，以西屯區辦理容積移轉案件最多，共計 421 件，分別又以「第二種住宅區」、「第三種住宅區」、「第一種商業區」、「第二種商業區」為容積移轉接受基地之大宗（詳表 4-6）。

表 4-6 臺中市西屯區申請作為容積移轉接受基地主要土地使用分區明細表

土地使用分區	土地筆數	基地面積 (m ²)	平均基地面積 (m ²)	公告現值總額 (元)	平均公告現值總額 (元)	得移入容積 (m ²)	平均得移入容積 (m ²)
第二種住宅區	433	219,824.20	<u>507.68</u>	15,814,028	<u>36,522.00</u>	7,311,594.17	16,885.90
第三種住宅區	349	255,624.98	<u>732.45</u>	14,048,128	<u>40,252.52</u>	787,159.28	2,255.47
第一種商業區	116	72,234.83	<u>622.71</u>	5,094,959	<u>43,922.06</u>	53,656.05	462.55
第二種商業區	91	82,580.95	<u>907.48</u>	3,641,094	<u>40,012.02</u>	99,269.44	1,090.87

資料來源：睿誼工程顧問股份有限公司（2013），臺中市容積移轉成效與容積儲存機制規劃服務案期中報告，臺中市政府委託。

2. 容積移轉試算

本研究以惠民段 144 地號土地為容積移轉送出基地，考量其土地價格（公告現值）與面積較高，可進行多次移轉，故設定同意辦理持分為 1/50，可辦理容積移轉面積為 181.04 m²，可辦理容積移轉面積之公告現值金額為新臺幣 51,596,400 元，平均公告現值為新臺幣 285,000 元（詳表 4-7）。另本研究設定 4 種類型之接受基地條件詳表 4-8。

表 4-7 臺中市西屯區惠民段 144 地號土地作為送出基地價值計算表

序號	地段地號	面積 (m ²)	同意辦理持分	同意辦理面積 (m ²)	公告現值 (元)	持分面積公告現值金額 (元)	平均公告現值 (元)
1	惠民段 144	9,052.23	1/50	181.04	285,000	51,596,400	
合計				181.04		51,596,400	285,000

資料來源：本研究自行計算。

表 4-8 臺中市西屯區 4 種土地使用分區作為接受基地基本資料表

地段地號	某段某號	某段某號	某段某號	某段某號
土地使用分區	第二種住宅區	第三種住宅區	第一種商業區	第二種商業區
基地面積 (m ²)	507.67	732.45	622.71	907.48
公告現值 (元)	36,522	40,252	43,922	40,012
公告現值總額(元)	18,541,124	29,482,577	27,350,669	36,310,090
法定容積率	220%	280%	280%	350%
基準容積	1,116.87	2,050.86	1,743.59	3,176.18
整體開發地區	是	是	是	是
法規規定上限比例	40%	40%	40%	40%
臨接道路寬度	15M	15M	15M	15M
開闢情形	已開闢	已開闢	已開闢	已開闢

備註：

- 1.表內容積率及建蔽率係參酌臺中市西屯區之各處細部計畫書，包括：台中工業區及工業住宅社區細部計畫、整體開發地區單元二細部計畫、福安里附近細部計畫。
- 2.部分接受基地條件係自行設定。資料來源：本研究自行整理。

本研究將前述「送出基地」及「接受基地」基本設定條件，依據「都市計畫容積移轉實施辦法」第 9 條訂定之公式：送出基地面積 X (送出基地平均公告現值/接受基地平均公告現值) X 接受基地之容積率，進行容積移轉試算如下（表 4-9）：

表 4-9 惠來遺址作為送出基地之容積移轉試算表

土地使用分區	容積移轉計算	可移入容積 (m ²)
第二種住宅區	181.04 X (285,000÷36,522) X 220%	3,108.04
第三種住宅區	181.04 X (285,000÷40,252) X 280%	3,589.13
第一種商業區	181.04 X (285,000÷43,922) X 280%	3,289.23
第二種商業區	181.04 X (285,000÷40,012) X 350%	4,513.33

資料來源：本研究自行計算。

3.折繳代金試算

因臺中市政府尚未制定有關容積移轉折繳代金之機制，故本研究採高雄市 102 年 3 月 25 日發布實施之「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」第 10 條規定，折繳代金金額=接受基地面積 X 接受基地公告現值 X (接受基地移入容積/接受基地基準容積)之公式進行試算。

試算結果得知，各類型土地使用分區以惠來遺址（惠民段 144 地號土地）1/50 之土地持分作為容積移轉「送出基地」時，折繳後代金與惠民段 144 地號土地同意辦理容積移轉持分之公告現值相近，惟並無法實際反映出市場價值，故本研究亦建議，未來臺中市政府於制定容積移轉折繳代金機制時，尚須考量接受基地移入容積之市場收益價格、營建及管銷成本之關係，以符合實際市場價格並避免容積移轉成為開發者圖謀暴利之管道，而失去原本制定容積移轉機制之原意。

表 4-10 惠來遺址辦理容積移轉折繳代金試算表

土地使用分區	折繳代金計算	折繳後代金（元）
第二種住宅區	$507.67 \times 36,522 \times (3,108.04 \div 1,116.87)$	51,596,474
第三種住宅區	$732.45 \times 40,252 \times (3,589.13 \div 2,050.86)$	51,596,307
第一種商業區	$622.71 \times 43,922 \times (3,289.23 \div 1,743.59)$	51,596,212
第二種商業區	$907.48 \times 40,012 \times (4,513.33 \div 3,176.18)$	51,596,389

資料來源：本研究自行計算。

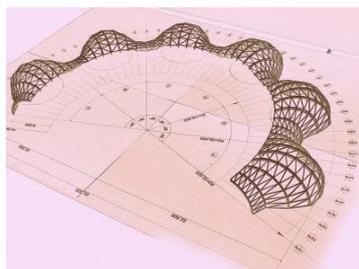
三、建築共構及土地使用分區管制要點

(一) 遺址與建築共構

(游淳善, 2012) 根據遺址性質、型態、範圍之不同類型, 蒐集國內外案例, 並將遺址與建築之互動區分成「遺址與構造物」、「遺址與博物館」以及「遺址與複合建築」三種類型, 並歸納出遺址保存之建築普見方式如下:

1. 強化遺址與現代構造物間之介面處理, 襯托兩者特質以達到互相輝映的建築手法。
2. 以穿透性高的建築材質以及構體配置呈現光影交錯的視覺感受。
3. 順應周遭環境之建築設計使建築共構的成果能融入其中。
4. 共構體的內部多以「框架」手法以凝聚參訪焦點與空間體驗。
5. 複合性的活動結合為經營方式以創造多樣化的參訪感受。

而國內則可以卑南文化公園為例, 主要的建築訴求定位係「蒼穹為幕, 大地為體」, 選擇以輕量化的懸樑結構設計與大型開放空間作為入口意象的視覺焦點, 吸引民眾群聚, 且為避免尚未挖掘出土之遺址遭到破壞, 園區儘量保留地形地貌, 透過簡易的構造物及建築材質, 強化遺址與現代構造物間之介面, 吸引人群參觀, 是以, 透過現代建築的手法, 除能保護遺址不受破壞, 亦可獲極大的文化藝術加乘效應。



卑南文化公園入口意象結構圖



卑南文化公園入口意象現況圖

資料來源: 綠建築 (2013), 結構魔力《Case Study》大地蔓生—懸樑結構的殼狀型態。

2014年5月18日, 取自 <http://www.taisuhouse.com/trade/list.asp?id=1013>

(二) 土地使用分區管制要點制定

根據「臺中市第七期重劃區惠來遺址保存方式可行性評估計畫」所示，遺址文物密集的出現在惠民段 144 地號土地為中心，半徑約 500M 的圓形範圍內，故該計畫建議以圈域方式劃設「核心區」、「敏感區」以及「保留區」(詳圖 4-7)，是以，都市計畫應參考右列圖示，透過都市計畫之分區劃定或使用管制，以確實保護已出土及未出土遺址文物，並融入「開發強度差異」或「獎勵程度差異」之土地使用分區概念。

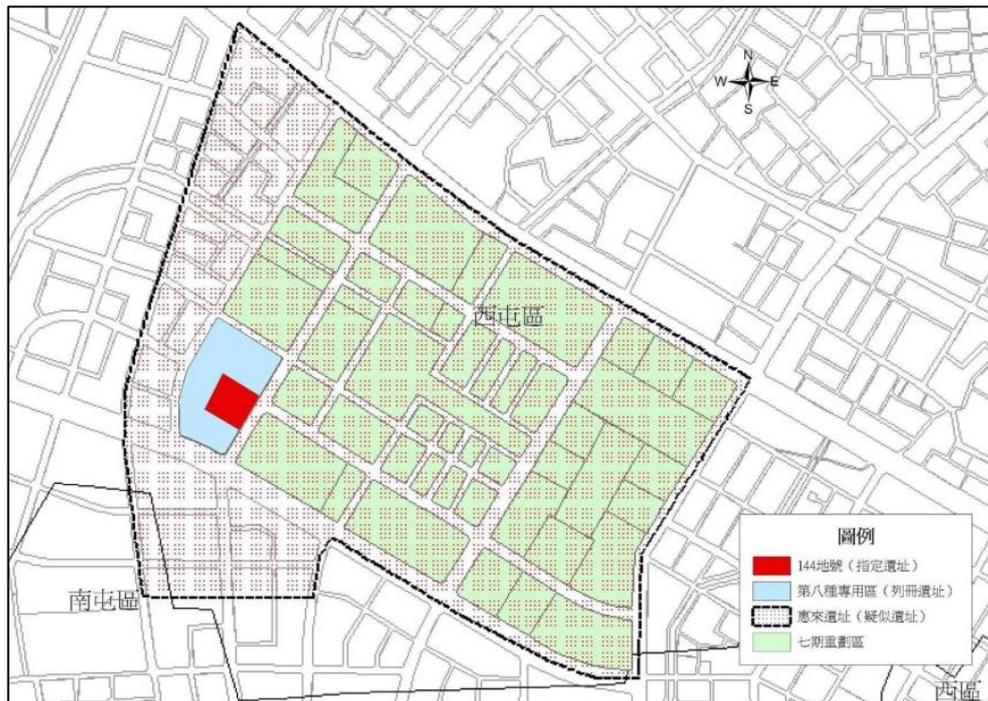


圖 4-7 惠來遺址影響區域範圍示意圖

資料來源：臺北縣十三行博物館 (2006)，臺中市第七期重劃區惠來遺址保存方式可行性評估計畫，臺中市政府委託

然而，自民國 91 年發現遺址文物以來，新市政專用區細部計畫歷經 3 次個案變更，2 次通盤檢討，直至民國 98 年公告發布實施「變更台中市都市計畫(新市政中心專用區)細部計畫(第三次通盤檢討)案」，均未在都市計畫書中窺見有關遺址保留之計畫規定，而在此期間，遺址周邊土地不斷開發，惟都市計畫乃城市開發之初期藍圖，未能及時發揮其積極層面之計畫分區劃定，亦無顯現其消極層面之土地使用分區管制，實為可惜，故本研究建議應儘快針對惠來遺址進行更多樣化的瞭解與規劃，以訂定相關保護遺址文物之土地使用管制規定。

故本研究參酌「台南科學工業園區特定區計畫」中之土地使用分區管制規定後，建議「新市政專用區細部計畫」增訂土地使用分區管制規定如下：

1.增訂建築開發管制條文

依據「文化資產保存法」第 50 條規定：「發見疑似遺址，應即通知所在地直轄市、縣（市）主管機關採取必要維護措施。營建工程或其他開發行為進行中，發見疑似遺址時，應即停止工程或開發行為之進行，並報所在地直轄市、縣（市）主管機關處理。」之精神，於土地使用分區管制中針對基地開發建築前、中、後期進行管制（詳表 4-16）：

2.增訂「遺址建築共構」之獎勵規定及避免影響人民財產權之補償規定

（1）獎勵「遺址建築共構」之規定

考量遺址保留仍以「原址保留」為主要方式，本計畫區內建築基地開發時，如於建築開發前、中、後期發現遺址者，應併同本市文化資產主管機關及建築管理主管機關意見，優先考量以「建築共構」方式保存遺址。並給予容積獎勵或得向本市文化資產主管機關申請文化資產維護管理之獎勵。

（2）補償人民財產權損失之規定

如建築基地如於建築開發前、中、後期發現遺址且經本市文化資產主管機關及建築管理主管機關審查後，致其建築基地部分或全部無法開發建築者，應由本市文化資產主管機關偕同本市都市計畫主管機關依都市計畫法令迅行變更後，依該建築基地變更前之價值辦理容積移轉。情形特殊者，經本市都市計畫審議委員會同意者，得分批、分次辦理容積移轉。

3.增訂呼應遺址文化景觀之獎勵條文

根據變更台中市都市計畫（新市政中心專用區）細部計畫（第三次通盤檢討）案所示，新市政中心專用區將以《蛻變，臺中櫥窗》作為未來發展定位方向，其中，應當包括可供大眾觀覽之文化地景、藝術景觀等設計、設施，是以，為鼓勵私人基地開發時能呼應都市發展定位，本研究建議應於土地使用分區管制中增訂容積獎勵，以帶動基地開發設置能強化地區文化特色與提升環境品質、突顯遺址文化意象之公共藝術項目與建築設計，增訂條文內容如下：（詳表 4-16）



貢寮魚寮遺址公共藝術示意圖



十三行博物館公共藝術示意圖

資料來源：

- 1.中央日報網路報（2013），公共藝術新據點—嘉義縣魚寮遺址指示標誌啟用。
2014年5月18日，取自 http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=108&docid=102557414
- 2.數位典藏與學習電子報（2009），臺灣的產業革命，第八卷第九期，數位典藏與數位學習國家科技計畫辦公室。2014年5月18日，取自
<http://www2.ndap.org.tw/newsletter/news/ProgramTourismContent.php?nid=3021&lid=277>

表 4-11 本研究建議新市政專用區細部計畫土地使用分區管制要點修訂對照表

原條文	修訂後條文	修訂說明
無	<p>第 15 點</p> <p>為保存文化資產，本計畫區內辦理之公共工程或細部計畫除應依據臺中市政府文化管理主管機關公告之文化遺址分布位置圖及遺址重要性評述，以規劃為公園、綠地或基地內之開放空間為原則外，其他建築基地之開發應依下列規定辦理：</p> <p>一、除依「建築技術規則」規定應檢附地質鑽探報告者外，建築基地凡開挖地下室或位於文化遺址敏感地區者於申請建造執照時亦應檢附地質鑽探報告，由建築管理主管機關會同文化資產主管機關依左列原則辦理，以確認是否存在古物、遺址或文化遺蹟等文化資產：</p> <p>(一) 若未發現文化資產則得依法發照。</p> <p>(二) 若發現文化資產則應依「文化資產保存法」之規定辦理後，始得依法發照。</p> <p>(三) 若發現可能存在文化資產，應由起造人會同建築管理主管機關、文化資產主管機關進行現場開挖，以資確認；若未發現文化資產始得依法發照；若發現文化資產則應依「文化資產保存法」之規定辦理後，始得依法發照。</p> <p>二、施工中發現古物、遺址或文化遺蹟等文化資產時，應即停止工程進行並依「文化資產保存法」之規定辦理；其因而造成工延誤之時間得不計入建造執照之申請期限。</p> <p>三、經發現文化資產依法採掘後，應提經本市文化資產主管機關審議通過後，採現地收存及展示；其收存或展示空間得計入法定空地、開放空間或公益性設施。</p>	<p>1. 增訂第 15 點。</p> <p>2. 依據「文化資產保存法」規定，為確實避免遺址遭到不當開發，導致不可逆之破壞，特定訂定建築開發管制規定。</p>
無	<p>第 16 點</p> <p>本計畫區內建築基地開發時，如依第 15 點規定，於建築開發前、中、後期發現遺址者，應併同本市文化資產主管機關及建築管理主管機關意見，優先考量以「建築共構」方式保存遺址。</p> <p>如經本市文化資產主管機關會同建築管理主管機關指定或同意以「建築共構」方式保存遺址者，得經</p>	<p>1. 增訂第 16 點。</p> <p>2. 依據「文化資產保存法」規定，為確實避免遺址遭到不</p>

原條文	修訂後條文	修訂說明
	<p>本市都市設計委員會依其建築開發及管銷成本酌予不超過建築基地一點二倍之法定容積獎勵，並得向本市文化資產主管機關申請文化資產維護管理之獎勵。</p> <p>如依第 15 點規定，於建築開發前、中、後期發現遺址且經本市文化資產主管機關及建築管理主管機關審查後，致其建築基地部分或全部無法開發建築者，應由本市文化資產主管機關偕同本市都市計畫主管機關進行評估，並考量是否辦理都市計畫變更後，依該建築基地變更前之價值辦理容積移轉。情形特殊者，經本市都市計畫審議委員會同意者，得分批、分次辦理容積移轉。</p>	<p>當開發，導致不可逆之破壞，並避免人民財產因遺址發掘而造成嚴重損失，遂訂定建築開發管制及獎勵、補償之規定。</p>
<p>第 15 點</p> <p>本計畫區之建築基地規模、開放空間、建築造型及色彩、景觀、人車通行系統、廣告招牌與綠化、建築物設置公共藝術、夜間景觀照明與雨水貯留及其他有助改善都市景觀、強化地區特色與提升環境品質之項目等有關事項，應由臺中市政府參照有關法令制定都市設計審議規範。</p> <p>本計畫區所有設計案均應先送「臺中市都市設計審查委員會」之審查同意後，始核准依法申請建照施工。</p>	<p>第 17 點</p> <p>本計畫區之建築基地規模、開放空間、建築造型及色彩、景觀、人車通行系統、廣告招牌與綠化、建築物設置公共藝術、夜間景觀照明與雨水貯留及其他有助改善都市景觀、強化地區特色與提升環境品質之項目等有關事項，應由臺中市政府參照有關法令制定都市設計審議規範。</p> <p><u>本計畫區屬惠來遺址敏感區(保留區)之建築基地之開放空間、建築造型及色彩、景觀、廣告招牌與綠化、建築物設置公共藝術及其他有助改善都市景觀、強化地區特色與提升環境品質之項目，應(如)能呼應或突顯遺址文化特色者，經臺中市政府會同主管機關及專家學者參與審議後，得酌予獎勵容積。</u></p> <p>本計畫區所有設計案均應先送「臺中市都市設計審查委員會」之審查同意後，始核准依法申請建照施工。</p>	<p>1.項次調整。</p> <p>2.增訂條文內容。為鼓勵鄰近惠來遺址之建築基地強化遺址周邊都市景觀意象，基地開發如能呼應遺址文化將有助於提升本計畫區文化新市政之形象。</p>

資料來源：本研究自行彙整。

第五章 結論與建議

經本研究分析各土地權屬、土地取得財務、土地使用分區性質、文化政策等各層面後，發現惠來遺址經發掘後，以文化城市為宣揚政策的臺中市政府似乎難以面對（處理）這都市發展與文化保存最大衝突的案例，而隨著時間的流逝，未立即解決其土地權屬及未來定位的問題反使惠來遺址的存在成為其難以處理的燙手山芋，而未即時處理的問題如下：

一、地價逐年高漲，未即時取得土地所有權

民國 95 年，惠民段 144 地號土地公告現值每 m^2 為 72,000 元，估計約新臺幣 6 億 5 千萬元，民國 103 年，公告現值每 m^2 為 285,000 元，估計約新臺幣 25 億 8 千萬元，漲幅已達 4 倍，即便依據市地重劃實施辦法第 54 條規定，以公共事業性質取得土地，亦須支出近新臺幣 20 多億元，然而未取得土地，將使得文化主管機關因缺乏實質管理權而無法確實執行文化資產規劃管理。

二、都市規劃失靈，未即時明辨土地使用規劃方向

依據都市計畫定期通盤檢討實施辦法（民國 91 年 11 月 14 日修訂）第 5 條，略以：「都市計畫通盤檢討前應先進行計畫地區之基本調查及分析推計，作為通盤檢討之基礎，其內容至少應包括自然及人文景觀資源...等項目。」，然而，自民國 91 年發現遺址文物以來，新市政專用區細部計畫歷經 2 次通盤檢討，均未在都市計畫書中訂定有關遺址保留之規定，似乎也未在周邊土地開發之前，積極地探討以都市計畫輔以容積移轉方式探討移出容積之可行性，如將惠民段 144 地號土地之可建築容積移轉至尚未標售之抵費地或在抵費地尚未標售前，透過都市計畫變更方式調整土地使用分區及公共設施用地比例。

三、土地管理消極，未即時訂定文化資產保存相關規定

自民國 91 年發現惠來遺址以來已逾 12 年，自民國 99 年 1 月 6 日正式公告惠民段 144 地號土地上之惠來遺址為市定遺址以來已逾 3 年，現地具有文化資產已是既定事實，然而在土地使用管制層面，未能積極引導各項土地開發配合文化資產留設開放空間，亦未訂定管理建築施工規定。

由於未能即時透過都市規劃方式針對文化資產進行保存，至今，新市政專用區內及其周遭土地多已為私人土地且持續地開發中，然而，未來仍有機會取得惠來遺址實質管理權並管理都市開發與遺址保存的衝突。綜合前開章節分析後，本研究對於惠來遺址未來如何透過都市計畫方式進行保存，提出以下建議：

一、積極確認已公告遺址之土地可利用情形

民國 99 年 1 月 6 日臺中市政府確認惠民段 144 地號土地為遺址精華區後便正式公告其為市定遺址，惟其土地面積將近 1 公頃，未來可否透過更精準先進的考古技術探究遺址實際分布情形，以利未來土地使用定位之參考。

二、建立文化遺址辦理容積移轉之相關制度

自民國 93 年，臺中市都市計畫第三次通盤檢討，將後期發展區變更為整體開發地區（原後期發展區）；同時導入開發許可機制，於主要計畫發布實施後，可依整體開發地區附帶條件方式開發後，臺中市之都市發展用地更加地擴張，與此同時，文化資產與都市開發的衝突更加劇烈，政府部門為管理各項文化資產所需耗費之財政亦相當可觀，如能建立相關容積移轉機制，將使公有之文化資產亦能以自給自足的方式建立後續維護管理經營之財務機制。建議以惠來遺址為首要案例，積極研議公有文化資產得辦理容積移轉之機制。

三、強化都市計畫於文化資產規劃管理之連結

目前都市計畫相關法令均有提及文化資產規劃之條文，惟實際落實至各都市計畫之中多未有積極的規劃誘導，建議應透過都市規劃與都市設計等方式（張剛維，林森田，2008；江清華，2002），積極呼應臺中市作為文化創意城市之實際規劃與機制，方可確實發揮文化資產於城市發展中之文化底蘊及其附加價值。

參考文獻

一、學位論文

- 01.江清華(2002),財產權保障觀點探討私有土地管制與取得及補償—以發展權移轉取得卑南遺址區土地可行性之研究;國立東華大學公共行政研究所在職專班碩士論文;花蓮縣。
- 02.李秉霖(2006),保存的政治與展示的經濟:十三行遺址的博物館化;國立交通大學社會與文化研究所碩士論文;新竹市。
- 03.高玉馨(2008),台中市惠來遺址發掘保護過程之研究;國立臺南藝術大學博物館學研究所;臺南市。
- 04.蔡侑妤(2008),台中市新市政中心專用區發展歷程之研究;逢甲大學都市計畫學系碩士班碩士論文,臺中市。
- 05.游英俊(2010),都市發展與文化保存衝突之研究-以臺中市七期重劃區惠來遺址為例;逢甲大學都市計畫與空間資訊學系碩士在職專班碩士論文,臺中市。
- 06.游淳善(2012),達文西筆下的建築狂想曲-惠來遺址博物館與旅館共構;國立成功大學建築研究所碩士論文;臺南市。

二、期刊文章

- 01.張剛維,林森田(2008),以容積移轉進行都市保存之制度與執行—財產權觀點分析,中華民國建築學會「建築學報」第66期,頁97-118。
- 02.林一宏(2009),臺灣地區文化資產保存歷程概要,收于林保堯主編、龔詩文副編《美術考古與文化資產:以臺灣地區學者的論述為中心》。上海:上海大學出版社,頁27-47。

三、網路文章

- 01.綠建築 (2013), 結構魔力《Case Study》大地蔓生—懸梁結構的殼狀型態。2014年5月18日, 取自
<http://www.taisuhouse.com/trade/list.asp?id=1013>。
- 02.中央日報網路報 (2013), 公共藝術新據點—嘉義縣魚寮遺址指示標誌啟用。2014年5月18日, 取自
http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=108&docid=102557414。
- 03.數位典藏與學習電子報 (2009), 臺灣的產業革命, 第八卷第九期, 數位典藏與數位學習國家型科技計畫計畫辦公室。2014年5月18日, 取自
<http://www2.ndap.org.tw/newsletter/news/ProgramTourismContent.php?nid=3021&lid=277>。

四、政府單位專門書籍、委託報告及專題文章及其他文件

(一) 專門書籍

- 01.台北縣政府 (1984), 變更八里都市計畫 (第一次通盤檢討) 書。
- 02.台北縣政府 (1987), 變更八里都市計畫 (八里坌開發地區) 書。
- 03.台北縣政府 (1997), 變更八里都市計畫 (部份綠地兼污水處理廠用地為文教用地) 書。
- 04.台北縣政府 (2001), 變更八里都市計畫 (第二次通盤檢討) 書。
- 05.台中市政府 (2012), 變更臺中市都市計畫 (新市政中心專用區) 細部計畫 (第三次通盤檢討) 書。
- 06.臺中市政府 (1989), 擬定台中市都市計畫 (副都市中心專用區) 細部計畫書。
- 07.臺中市政府 (1995), 變更台中市都市計畫 (舊有市區, 後車站地區,

後庄里地區，北屯東山重劃區附近地區，西屯中正重劃區附近地區及西南屯地區)細部計畫(住二、住三為住五及商一為商四)書。

- 08.臺中市政府(1995)，變更台中市都市計畫主要計畫(學校用地專案通盤檢討)書(公開展覽)。
- 09.臺中市政府(1996)，變更台中市都市計畫(新市政中心專用區)細部計畫(第一次通盤檢討)書。
- 10.台南縣政府(2002)，擬定台南科學工業園區特定區計畫書。
- 11.台南縣政府(2001)，擬定台南科學工業園區特定區計畫(科學園區部分)書。
- 12.台南市政府(2013)，變更臺南科學工業園區特定區計畫(科學園區部分)(第二次通盤檢討)書。

(二) 委託報告

- 01.臺北縣十三行博物館(2006)，臺中市第七期重劃區惠來遺址保存方式可行性評估計畫，臺中市政府委託。
- 02.睿誼工程顧問股份有限公司(2013)，臺中市容積移轉成效與容積儲存機制規劃服務案期中報告，臺中市政府委託。

(三) 專題文章

- 01.吳俊賢、林俊雄、李志榮、林建芬、吳璧妃(2006)，臺北市污水下水道建設現況及未來展望，臺北市政府工務局專題報告。

(四) 其他文件

- 01.國立自然科學博物館(2012)，國立自然科學博物館作業基金附屬單位預算分預算(非營業部分)。

五、其他

01.劉曜華（2003），一個都市規劃史的基本問題：這個都市計畫是誰作的。

