

以跨域治理方式融入在地文化元
素創造宜居城市
-以 13 期市地重劃為例

研究機關：臺中市政府地政局

單位：重劃科

研究人員：林英華

研究期間：104 年 2 月 1 日至 104 年 8 月 27 日

中華民國 103 年 8 月 27 日

摘要

21 世紀，乃是全球快速擴張與強調創新治理的嶄新時代。各國或都市無不尋求發展及表現機會，以提升競爭力與影響力。因此，都市朝向大型化發展以擁有更多資源，以獲取主導地位。在區域整合聲勢水漲船高下，大都會行政體系儼然成為權力及政治資源代名詞，引領臺灣北中南經濟發展。全球化牽涉到領土空間的變更，政治權力及權利重新組構，透過社會經濟空間解除區域領域範圍之限制。然而，伴隨著全球化的深化發展，資源及空間組構的衝擊，巨型計畫、大規模的硬體、資金匯流集中化之情勢下，在缺乏金援及空間優勢的小城市，為不流失全球化潮流下，在地化的深耕經營，成為提高競爭力之唯一藍海策略。

市地重劃一直以來主導臺中都市空間發展，從早期大智舊市區重劃至第 7 期及第 12 期市地重劃繁榮建設，不但是社區改造與籌措地方自治財源的有效措施，對於健全城市規劃，提升市民生活品質，具有莫大助益，在增加城市空間競爭力方面，確實是政府與民眾共謀其利雙贏的方式。目前本府正進行第 13 期及第 14 期市地重劃，就二區地理環境而言，第 13 期位處都市邊陲且因地勢較低，空間上較缺乏競爭力，如何反轉基本劣勢，取得主導地位，必須融入更多元開發元素。

本研究以第 13 期大慶市地重劃為背景，以跨域治理理論依據，導入公私協力模式，共同參與市地重劃開發過程，以培養在地團體自主能力，創造一個符合在地獨特文化之社區。由政府確保重劃區內工程的安全及規範，融合不同領域的團體，讓文化、生態在重劃區成為主導者，不因重劃開發而打破在地人、事、物的文化紋理，將「非常建設不再來自於非常之破壞，而朝向人文、歷史及環保的優質格局」，注入在地軟實力，以落實使用者導向原則，創造都市競爭力。

目 錄

壹、研究緣起與目的	1
貳、問題之背景與現況	2
一、問題背景	2
二、問題現況分析	5
參、研究方法與內容	7
一、研究方法	7
二、研究內容	7
甲、跨域治理之理論	8
乙、市地重劃為跨域公共事務	11
丙、13期市地重劃區獨特景觀文化	11
丁、跨域治理導入13期大慶重劃區分析	17
肆、研究發現與結論	23
一、研究發現	23
二、結論	25
伍、建議事項	25
陸、參考文獻	27

圖目錄

圖一：第 13 期市地重劃區範圍圖	3
圖二：市地重劃作業流程圖	4
圖三：跨域治理網絡概念圖	9
圖四：四大部分跨域圖	10
圖五：麻糍埔遺址現勘情形	12
圖六：麻糍埔遺址分布範圍圖	12
圖七：輔之居現況圖	13
圖八：重劃跨域示意圖	17
圖九：重劃阻力分散示意圖	18
圖十：重劃阻力解決對策圖	20
圖十一：行政夥伴協力圖	22
圖十二：第十三期市地重劃區內景觀橋梁暨生態渠道示意圖	25

表目錄

表一：第 13 期市地重劃區基地面積及土地權屬表	2
表二：麻糍埔指定為市定遺址公告表	12
表三：輔之居指定為歷史建築公告表	13
表四：第 13 期市地重劃區地方人民團體分類表	19

壹、研究緣起與目的

21 世紀，乃是全球快速擴張與強調創新治理的嶄新時代。各國或都市無不尋求發展及表現機會，以提升競爭力與影響力。因此，都市朝向大型化發展以擁有更多資源，以獲取主導地位。在區域整合聲勢水漲船高下，大都會行政體系儼然成為權力及政治資源代名詞，引領臺灣北中南經濟發展。全球化牽涉到領土空間的變更，政治權力及權利重新組構，透過社會經濟空間解除區域領域範圍之限制。然而，伴隨著全球化的深化發展，資源及空間組構的衝擊，巨型計畫、大規模的硬體、資金匯流集中化之情勢下，在缺乏金援及空間優勢的小城市，為不流失全球化潮流下，在地化的深耕經營，成為提高競爭力之唯一藍海策略。

市地重劃一直以來主導臺中都市空間發展，從早期大智舊市區重劃至第 7 期及第 12 期市地重劃繁榮建設，不但是社區改造與籌措地方自治財源的有效措施，對於健全城市規劃，提升市民生活品質，具有莫大助益，在增加城市空間競爭力方面，確實是政府與民眾共謀其利雙贏的方式。目前本府正進行第 13 期及第 14 期市地重劃，就二區地理環境而言，第 13 期位處都市邊陲且因地勢較低，空間上較缺乏競爭力，如何反轉基本劣勢，取得主導地位，必須融入更多元開發元素。

市地重劃在法制上，除重新整理地籍、交換分合私有產權外，以提供完善之公共設施為其主要效益，但這樣硬體結構無法打造一個全球化競爭力的都市空間。因此，本文引入區域治理中所謂社區治理制度，將其融入市地重劃開發過程。讓市地重劃開發過中，不僅是由上而下的單一方面推動，援引社區治理概念，讓開發構想及建設理念透過由下而上及左右交互，而相互發酵結果。參與對象打破政府、政府委託營造商及土地所有權人範疇，而是運用社區非營利組織團體力量，滲入文化、在地意象及親民親土精神，在不同層級組織加入下，激發創新亮點。

本文除引入跨域、跨組織及部門的機制外，落實市地重劃中所謂民眾參與。更希望透過市地重劃開發，建立一個文化保存、治水除污及文明傳承的宜居城市。

貳、問題之背景與現況

臺中市近年大舉採用重劃機制，進行都市建設及公共設施用地取得，就後期發展區就有高達 14 個單元。而第 13 期大慶市地重劃區為整體開發區第 6、7 單元的範圍，位於南區、南屯區環中路六段及建國北路口以北之烏日區之範圍，開發面積達 229 公頃，就其地理位置係屬河川匯流地勢低窪，以一個新闢新社區條件，與其他重劃區而言，並不具優越條件。

一、問題背景

(一) 13 期大慶市地重劃區開發背景

1、都市計畫概況：

臺中市政府 93 年 6 月 15 日以府工都字第 0930091958 號公告發布實施「變更臺中市都市計畫主要計畫(不包括大坑風景區)(第三次通盤檢討)(有關計畫圖、第十二期重劃區、部份體二用地、後期發展區部分)」，將「後期發展區」修正變更為「整體開發地區」。並考量後期發展區土地部分範圍面積過大，為提高市地重劃之可行性，將原後期發展區劃分為 14 處分區開發單元範圍。本重劃區即為整體開發地區單元六、七。該重劃區主要計畫於 98 年 7 月 22 日以府都計字第 0980182537 號發布實施，細部計畫於 98 年 10 月 30 日以府都計字第 0980276886 號函公告實施。

2、基地面積及土地權屬：

該重劃區公有土地人數 3 人，分別為國有、市有及延平鄉公所，私有土地人數計約 2098 人，總面積約為 229 公頃。

表一：第 13 期市地重劃區基地面積及土地權屬表

項目	土地所有權人數	面積(公頃)
公有	3	39.0085
私有	2098	190.5588
總計	2101	229.5673

3、地理位置：

該重劃區位於臺中市南屯區南端，豐樂里附近地區細部計畫區(8 期重劃區)南側，楓樹里區細部計畫區東北側，樹德地區

細部計畫區北側。計畫範圍東起西川一路，西至環中路及南屯溪之分界，南至建國北路，北抵文心南七路，包括部分豐樂里、楓樹里、樹德里、崇倫里及鎮平里，行政區屬南屯區及南區。



圖一：第 13 期市地重劃區範圍圖
(資料來源：細部計畫說明書)

(二) 市地重劃開發過程

1、市地重劃定義

市地重劃為都市土地發方式之一，依照都市計畫規劃內容，將一定區域內，畸零細碎不整之土地，加以重新整理、交換分合，並興建公共設施，使成為大小適宜、形狀方整，各宗土地均直接臨路且立即可供建築使用，然後按原有位次分配予原土地所有權人。

而市地重劃不同於其他開發手段，在於「使用者付費」、「受益者負擔」的財政收支平衡精神。因此，重劃範圍內之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園等公共設施及工程費用，則由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，是一種有效促進土地經濟使用與健全都市發展的綜合性土地改良事業。

2、實施範圍及地區條件：

依平均地權條例第 56 條規定，各級主管機關得就左列地區報經上級主管機關核准後辦理市地重劃：

- (1) 新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
- (2) 舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。
- (3) 都市土地開發新社區者。
- (4) 經中央主管機關指定限期辦理者。

3、共同負擔公共設施種類：

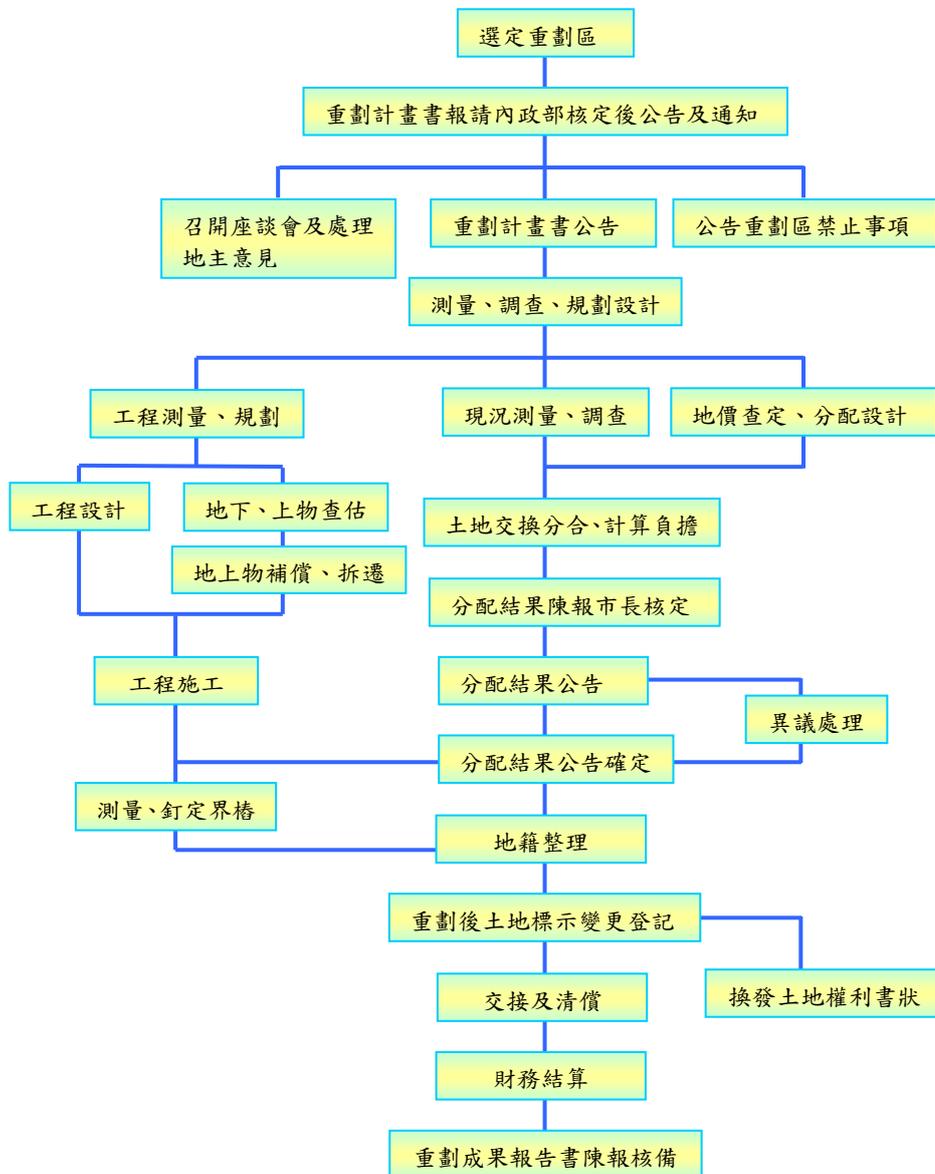
依平均地權條例規定實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、

國民中學、停車場、零售市場等十項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等四項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。

4、推動重劃意願的門檻：

依第一項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。

5、推動流程如下：



圖二：市地重劃作業流程圖(資料來源：臺北市府地政局土地開發總隊網站)

二、問題現況分析

(一) 13期市地重劃區

1、開發期程落後：

由於本重劃區之開發為在地居民殷殷期盼，礙於種種阻擾因素致使重劃工程進展緩慢，開發期程遠落後於預期，開發單位即淪為居民及民意代表責難之對象。

2、遭遇困難

(1) 老樹：

開發區內之珍貴老樹大多數皆由主管機關採原地保存之最高原則予以保留，部分影響重劃工程施工，部分則位於住宅區用地，倘未能移植，工程勢必難以進行且損及住宅區之私有地主之權益。

(2) 舊南屯溪：

舊南屯溪原於都市計畫規劃並無保留，且有數條計畫道路貫穿而過，工程設計則為填平並按計畫道路位置於地表下埋有電力、電信、瓦斯、自來水及共同管道等管線，現經文化主管機關決議將舊南屯溪保留作為文化景觀，造成後續計畫道路下方各管線無法串連銜接，各項工程面臨重新調整狀況，無法順利推動。

(3) 遺址：

本重劃區內遺址共計兩處，分別位於南屯區之麻糍埔遺址及南區之番婆庄遺址，其中麻糍埔遺址又分指定遺址區及列冊遺址區，依文資法等規定指定遺址區不得有下挖施工之行為，列冊遺址區則需經搶救發掘作業將地表下方遺址移置他處妥善保管後，始得施工。在工程施作上增加許多變數。

番婆庄遺址為文化資產處指定列冊遺址，重劃工程無法按原都市計畫規定施工，工程、文化及都市發展如何權衡，其衝突不免發生。遺址指定及列冊範圍亦有分布於住宅區，影響私有地主未來開發利用之權益，也衝擊地主土地所有權保障問題，文化與所有權亦有一番爭論空間。

(4) 歷史建築：

本重劃區內存有一棟歷史建築物，名為輔之居，位於都市計畫所劃設之公園用地，其建築物所附屬之半月池部分坐落於計畫道路上，因其亦為歷史建築之一部分，仍不得因施工而破壞。

(5) 抗議行動不斷：

重劃工程初期因排水計畫書審查意見需設置滯洪調節池，以因應天候鉅變時有豪大雨造成淹水情形產生，為此，工程設計需配合調整，致開工期程延宕，在地地主群起抗爭。重劃區內竹樹林等雜草木清除作業，屢遭護樹團體抗議。

(6) 拆遷不易

重劃區內應行拆遷之地上建築物約計 1,566 戶，雖住戶均已知悉應辦理拆遷，惟大都未積極趕辦，需經相關承辦人員及施工廠商會同逐戶拜訪勸說，多以尚未覓得適當地點移居為由，遲未拆遷，造成施工困難。

(7) 單一部門缺乏應變彈性

在市府分工權責下，重劃為地政局職掌，但面對新社區建設所牽涉議題複雜性，絕非透過工程施作技術或土地交換分合解決。單一領域專業，已無法因應多層面所衍生問題，必須在協尋有關單位支援，問題才可望獲得明朗化解決方案。

(二) 市地重劃機制限制

1、都市計畫規範制約

依據市地重劃實施辦法第 9 條規定，重劃區必須依據都市計畫細部計畫公告實施，始得辦理。如須修正仍應配合細部計畫內容實施。因此，道路、排水、住宅地區、各項土地使用均依照都市計畫內容，不得任意變更。因此，一個都市計畫的好壞，攸關重劃開發成功與否。

2、開發成本考量

重劃開發著重於財務平衡，由區內土地所有權人按受益比例共同負擔公共設施用地、工程費用與貸款利息¹，為一個使用者付費的開發方式。因此，囿於地主對於未來領回土地比例的期待，無法任意增加工程費用及用地項目。因此，在確保一定品

¹ 平均地權條例第 60 條規定。

質條件下，以不增加工程及用地負擔為原則，除法令明定外，無法成本用於精緻化、創新化面向上，使工法設計方面突破可能性不高。

3、缺乏民眾參與設計，由上而下的單向政策

重劃開發沿用都市計畫規定土地使用內容，於實施初期，透過土地所有權人參與重劃意願調查、重劃計畫書座談會意見交流外，並無民眾參與設計。等重劃工程開發完成後，涉及其土地權益之土地分配草案座談會，透過異議程序，對於各自重劃後土地條件表達同意與否的機會。因此，在複雜且長期重劃開發過程中，民眾意見可謂是缺席的。

綜上所述，衝突發生來自雙方立足於相反立場，所產生彼此不信任及不瞭解。現今 13 期大慶市地重劃所遭遇的困難，可能來自缺乏溝通，不論是在規劃設計、施工過程上。而在重劃開發機制亦無民眾參與設計，造成政府與在地居民或人民團體缺乏共識，本文將試圖建立公私合作方式，導入在地團體資源，以降低重劃面臨阻力，並建立地主重劃家園的歸屬感，以發揮共同參與推動重劃的使命感。

參、研究方法與內容

一、研究方法

(一) 文獻回顧法

透過蒐集市地重劃及都市治理相關學術著作，瞭解市地重劃開發各項公共設施效益，引入區域治理中跨部門或組織結構運作，作為本文論點之依據。

(二) 比較分析與綜合歸納

比較以往市地重劃開發上，公共設施效益、文化保存、參與機制之體制及運作情形，與社區治理上組織建立，民眾參與之方式，提出市地重劃開發過程融入跨組織及部門參與之新運作模式，藉以創造生態、文化及宜居城市。

二、研究內容

甲、跨域治理之理論

公共事務日趨複雜，人民對於政府所應提供服務要求相對增加。

在全球化浪潮下，大到國家間小至公私部門間的競爭日益激烈，均爭相躍上世界舞台。因此，以往公部門政策管理與執行力則面臨了民間社會輿論質疑，在公共行政學界提出向企業學習，認為公共行政應導入企業精神，重視管理，以提升績效。但因為政府本位主義或政策管理介面太廣泛，往往會導致管理失敗進而執行力不彰。Hill and Hupe(2002)曾指出，現代政府的政策執行必須引入治理的概念²，才足以解決現今日益變遷環境。

i. 治理定義

根據聯合國「全球治理委員會」的定義，治理乃是各公共及私人機構，管理共同事務的諸多方式的總稱。它是使相互衝突的不同利益得以調和，並採取聯合行動的持續性過程，它既包括有權迫使人們服從的正式機構與典章制度，包括由各人們所同意或認為符合其利益的非正式體制安排。」。其特質可羅列如下：

(1) 治理不只是一套規則，或一種活動，並且是一個政策過程。

(2) 治理強調協調，而非以支配作為基礎。

(3) 治理同時兼顧公私部門的相關行為者。

(4) 治理並非一個正式的制度，而是指明持續互動的重要性。政府不可侵犯的至高權力，其濃厚的本位主義，已不符合現今政策推動的態度，易造成政府失靈的原因。既然，政策面向廣泛且多如牛毛，跨域治理的觀點，不失為政府失靈的一帖良方。因此，世界各國政府組織多朝向小而美經營模式，透過契約協定、跨部門的功能別協力合作、市民參與及私部門參與（例如構建產業網）等方式，達到高效率專業分工的良好績效，以提升競爭力。

ii. 跨域治理的意義

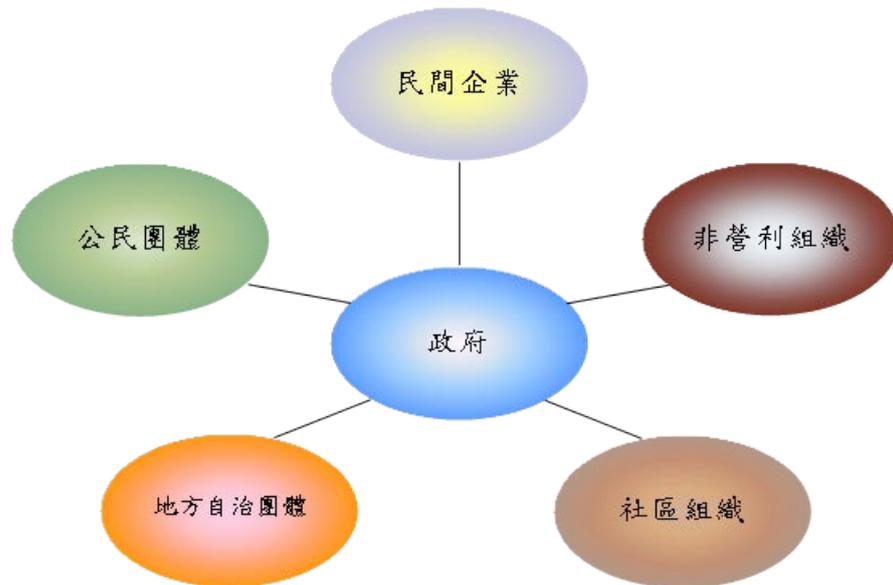
傳統的政策執行是以公共行政為導向，建立在官僚主義的基礎上，現今則以公共管理為導向。傳統網絡管理模式以國家機關中心論，目前則採國家社會共同治理論。政策執行往往存在無

² 李允傑，政策管理與執行力：跨域治理觀點，100年01月16日，飛訊第111期，p2。

法控制的行動者，他們交互行動、相互依賴，構成綿密的互動網絡。因此要建構有效能政府，必須要充分整合社會資源，以網絡、跨域的概念，進行溝通與協調，才能突破問題的癥點。

(1) 跨域治理內涵

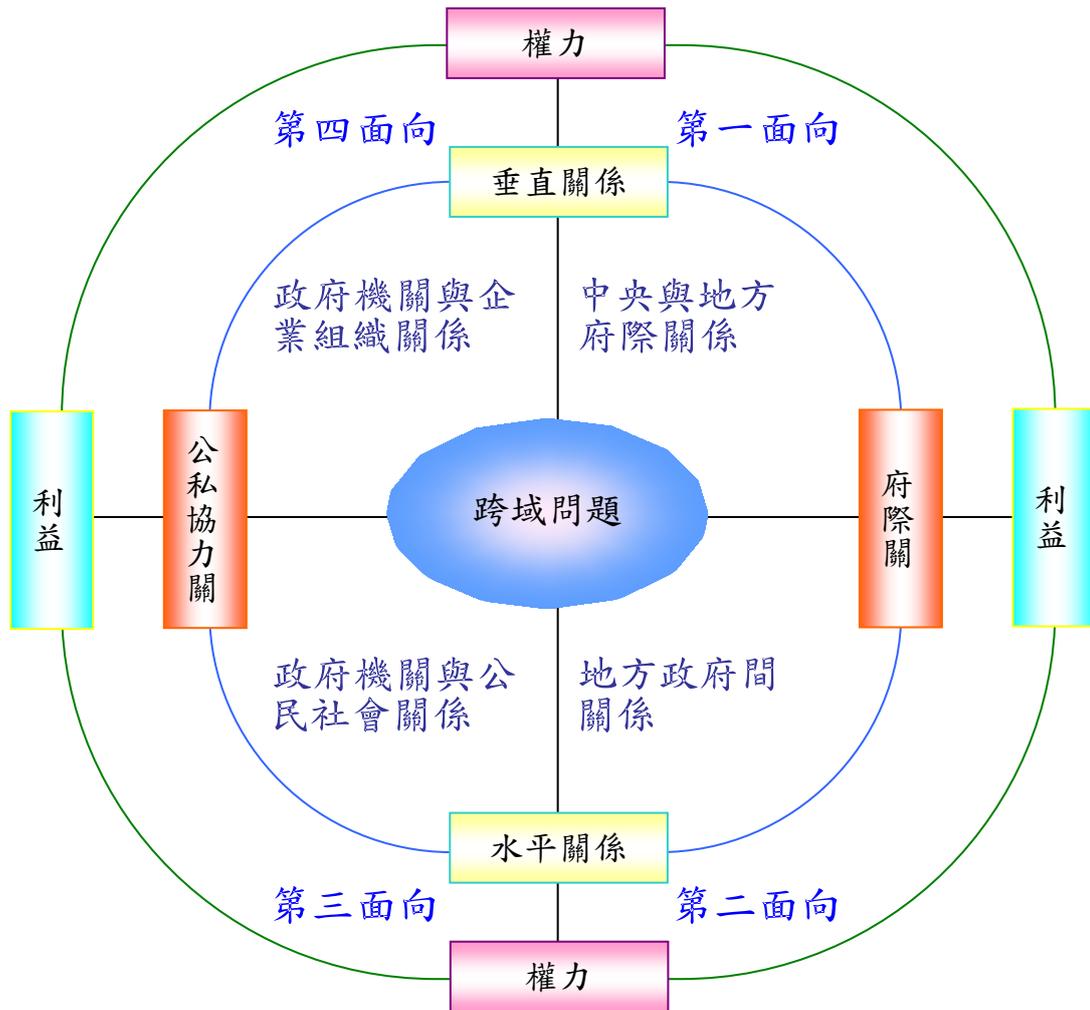
廣義來說，應包括兩層意義：跨部門治理(cross-sectors)與跨領域治理(cross-boundary)。從參與者而言，包括中央與地方；普遍納入營利企業及非營利組織。換言之，跨域治理是一種網絡的概念，主要目的是希望藉由中央與地方、地方與地方、地方與民間社會透過協商、簽訂協議和立法規範後，建立互惠合作夥伴關係(partnerships)「跨區域合作」的方式。一方面透過地方民眾和當地團體「由下而上」所型塑的意見，擴大公民參與公共事務規模，另適當引入民間力量來提供公共服務，可減少政府不必要支出。



圖三：跨域治理網絡概念圖(資料來源：李允傑，2011)

(2) 跨域治理類型

跨域問題一則涉及跨越轄區範圍的實際地理範疇或空間領域，一則更是涉及了管理領域的多樣性變革。李柏諭(99.10)將解決跨區域公共事務的諸多跨域管理制度以「垂直關係-水平關係」面向和「府際關係-公私協力關係」面向建構跨域治理的四種演化類型。



圖四：四大部分跨域圖(資料來源：李柏諭，2011)

- I. 「府際關係」指的是國家內部從中央到地方形成若干級不同政府間的相互運作關係，又可分為上下隸屬的垂直關係及同級政府間的「水平關係」。
 - II. 「公私協力關係」即是政府與民間團體的關係，其中包括「私部門」與「第三部門」，如人民、服務對象、社區組織、法人團體、非營利團體等。這種協力關係意指公部門與民間團體將可形成一種特殊互動的夥伴關係，在共同合作與分享資源的信任基礎下結合，以提供政府部門的服務。
- 13 期為公辦重劃，於公部門間上下互動，已建立既有模式。本研究僅就探討重劃開發結合民間團體，跳脫既有官僚機制執行人員，以公私協力面向為主軸，試圖將民間資

源納入重劃開發過程，以減少政府效能不彰的困境。

乙、市地重劃為跨域公共事務

重劃為新社區開發方式，不但建構了硬體公共設施，改變土地紋理，透土地交換分合，重組土地位置及產權型態。因此，土地重劃涉及開發、土木工程、都市計畫、地籍整理、產權交換事宜等相關層面，不單單僅是土木建設一事。近年來，政府開發更倡導著文化、藝術、人文都市風格，這又與文化、歷史、美學層面又有著那一層關係。

丙、13期市地重劃區獨特景觀文化

i. 萬川匯集，河川流水的故鄉

13期市地重劃因位於南屯區為各條河川匯流入南屯溪及土庫溪之處，因此多河川流域，整個開發區為大大小小河流貫穿，在工程上面臨地勢低窪及交通聯結不便困境，勢必透過下地箱涵方式，這樣不但增加工程成本，對於生態也是一大衝擊。

ii. 舊南屯溪文化景觀-明起源的記憶，承載城鎮發展軌跡

台中市南屯區原本有一條蜿蜒的南屯溪，在民國84年面臨整治，大部分被截彎取直，原本25米寬的曲折河道，變成寬度僅10米的筆直排水溝，所幸13期範圍內，南屯溪還保有一小段自然河道。南屯溪孕育文明發展，其周圍發現了珍貴史前寶庫，例如牛罵頭文化等。沿著河畔散落先民溯河而上拓墾痕跡、清代古墓等。在社會社團大力奔走下，這條文化母河得以保留自然容顏，延續著前古記憶。

102年8月28日經古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會決議登錄為文化景觀。

舊南屯溪是一千多年前居住於麻糍埔遺址先民賴以生活的重要河川，也是漢人到臺中南屯一帶開墾所依賴的河川，擁有多項複合式文化資產，包含麻糍埔遺址、老樹等，具環境教育功能，期能延續文化傳承。

iii. 豐富的文化資產

第13期大慶市地重劃區內文化資產

1、麻糍埔遺址

(1) 在文化發展脈絡中之定位及意義性：具有從營埔文化至番仔園文化早期發展歷程之特徵。

(2) 在學術研究史上意義性：為臺中盆地內之大型遺址，具聚落遺址研究意義。

(3) 遺址文化堆積內涵之特殊性及豐富性：有豐富的史前遺留，具牛罵頭、營埔及番仔園 3 個文化層。

(4) 同類型遺址數量之稀有性：臺中盆地內類似的遺址僅一、兩處。

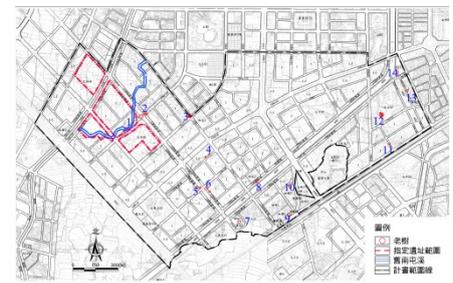
(5) 遺址保存狀況之完整性：遺址文化層堆積完整，保存良好。

(6) 遺址供展示教育規劃之適當性：位於臺中都會區，交通便利，且遺址所在之文高 48、文中 48 用地，未來可考量作展示教育之規劃。

(7) 具其他遺址價值者：保有原臺中盆地的自然環境。



圖五：麻糍埔遺址現勘情形



圖六：麻糍埔遺址分布範圍圖

表二：麻糍埔指定為市定遺址公告表

類別	遺址
種類	市定遺址
公告日期	102.01.18
公告文號	府授文資二字第 1020011082 號
位置	位於臺中市南屯區鎮平里及豐樂里，鄰近永順路、黎明路與環中路。方格座標：E213055xN2668999m。

2、歷史建築輔之居

「輔之居」為犁頭店聞名的漢文仙（私塾漢文教師）林文

亭於日據時期明治 44 年（1911 年）所購之大宅第，原佔地約一千一百坪，之後增建外門樓和書房，做為傳授漢文場域。

據當時堪輿師之說，輔之居屬「螃蟹穴」，為一風水寶地。後來林家改鋪水泥，公媽龕下仍保留近一坪的泥土地面，讓螃蟹有活動空間。現貌是一落雙護龍，閩南、歐式中西合璧的三合院傳統建築。

日據時期昭和 1 年（1924 年）第二代林友仁加入「台灣文化協會」，組織「南屯昌明會」激發地方民族意識，後成立「中州詩社」發揚詩學教育，對本市傳統文化教育卓有貢獻。



圖七：輔之居現況圖

表三：輔之居指定為歷史建築公告表

類別	歷史建築
種類	宅第
創建年代	約清末時期，西元 1911 年（明治 44 年）
公告日期	98.03.10
公告文號	府授文資字第 0980050628 號
位置	南屯區豐樂里昌明巷 15 號
所有權屬	私有
現況	老厝風風雨雨一百多年，但氣派依舊，日治時期第二代林有仁將祖厝正身改建為巴洛克式：希臘式廊柱、白色洗石子壁面，碩大的六角竹節窗，使黝暗的三合院柔亮起來，正廳紅瓦覆蓋下磨得光亮的菅蓆屋頂，又是一片古典美的景緻，在台中市為碩果僅存。特殊的是壁體與銃櫃的丁字砌作法，造就神

	龕後面牆壁厚達兩尺。正身部分建築量體保存完好，外門樓與部分護龍卻岌岌可危。
特徵	原為傳統三合院格局與工法，二次修建時將正身立面裝飾改為巴洛克式風格：希臘塔斯干(Toscan)風格廊柱、白色洗石子壁體、六角形竹節造型開窗，中西合璧，深具建築史或技術史之價值。 庄民暱稱「阿來仔先」的林文亭，之後增建外門樓和書房（私塾），日據時期做為教授漢文、保存傳統文化的場域。
構造	正身牆體磚造，護龍及門樓牆體為土墼牆、紅薄瓦屋頂。
材料	磚、土墼、紅薄瓦、杉木、洗石子
建築相關其他事項	為雙門樓、一落雙護龍，正身五開間、中西合璧的三合院建築。原為傳統三合院格局與工法，二次修建時將正身立面裝飾改為巴洛克式風格：希臘塔斯干(Toscan)風格廊柱、白色洗石子壁體、六角形竹節造型開窗，中西合璧，深具建築史或技術史之價值。

3、地方人民團體組織

(1) 台中市楓樹腳文化協會

稱為「社造媽祖婆」的臺中楓樹社區昔日舊稱下楓樹腳，自古即為中部開發古道上的重要農村聚落。民國 82 年為了讓大家有組織核心，創立了「楓樹社區發展協會」，民國 92 年，關心鄉土教育、文化建設、環境保護的人士成立『台中市楓樹腳文化協會』，其主要宗旨為：「用心投入，是我們充實內在與生活的方式，往夢想前進，處處是機會。真誠遇到真誠，展現生命風華，善念不斷，善緣長駐。」。 20 年環保歲月的楓樹社區，以環保、藝術、文化、教育的專用園區，立足社區放眼世界，影響更多農村社區覺醒，投入環保文化教育的行列。

(2) 臺中市鄉土文化學會

臺中市原有八個行政區（2010/12/25 前），其中，北屯區、西屯區與南屯區是較留存著農業時代色彩的地方。

近幾年來社會變動非常快速，有感於鄉土文化的多元性，文史資料的採集具有持續性與時效性，常常須與時間競賽。結合多方人力必能產生更大的力量，使有限文化資源發揮出無限的動能，地方文化得以永續發揚。因此，興起籌組「文化學會」的想法，在 2003/01/18 日正式成立。成立之前是「南屯文化工作隊」，當初幾位成員對自己的家鄉有著濃厚的感情，約從民國八十年左右，即開始有系統地在犁頭店（南屯）地區做田野調查，收集史料、拍攝影像與編寫鄉土教材。該會本著「從犁頭店出發、胸懷臺中市、放眼全世界」精神，循序漸進，以本土文化為根本，本土的基礎穩固了，整個文化與教育的大樹必能有好的成長，未來不致有所迷失，進一步與世界其它國家文化交流，達到國際化的目標。

(3) 臺中城市發展田調團

由一群來自台中或認同台中的青年，不論身在何處，討論更好的城市想像，並著手實踐。一座城市的發展需要市民共同形塑和參與，才能注入民主與活力。然而，過往的城市發展在制度面與執行面都排除了市民參與的可能，核心價值是在台中落實「市民城市與權利」。為了使台中成為有更多元聲音的城市，目前嘗試以下五種行動：踏查與訪談、研究、講座分享、社區聯繫、活動等方式來推動其對於都市核心價值。希望透過多元的社會行動，能夠建構出更美好的城市社會，讓台中呈現自己的聲音與發展的想像。

(4) 臺灣護樹協會

- 一、以樹為本的核心理念，建設永續的生態環境
- 二、推廣護樹育樹運動。
- 三、推行護樹育樹立法。
- 四、推行社區營造結合護樹育樹。
- 五、推行文化資產創意結合護樹育樹。

(5) 中山醫學大學

中山醫學大學創辦人周汝川博士本著仁心濟世的胸懷及提供醫科學生實習教學場地，1966年創辦本院成為醫學院的附屬醫院，以「醫學目的在救人，醫人醫病要醫心，愛護病人如親人，不怕勞苦好醫師」的理念勉勵校院師生及醫療同仁。創院以來，秉持創辦人『醫人、醫病、醫心』的宗旨，致力發展具有特色的全人關懷服務，最新的醫療設備，建構以病人為中心的智慧醫療大樓，在全體同仁努力下，成為醫療科別發展各具特色的醫學中心。

肩負醫學中心『教學、研究、服務』的任務，經教育部及衛生署評鑑為教學醫院優等，提供醫事人員實習教學訓練。同時也是中部地區重度級急救責任醫院，擔任緊急救護之三級後送醫院。多年來，為提升區域醫療水準，與近百家區域、地區醫院及社區醫療院所締結建教合作關係。

(6) 區公所里辦公處：

本重劃區範圍內涵蓋臺中市南區樹德里、崇倫里，南屯區則有楓樹里、豐樂里、鎮平里等，共計5個里。在行政體系最基本與人民最密切為里鄰單元。里辦公室對於在地熟悉度、鄉土風情、人文故事具有一定瞭解及掌控，為一個上下意見中樞點，以往為政策落實人民的指標。

丁、跨域治理導入13期大慶重劃區分析

13期大慶市地重劃區其自然條件因低窪易淹水，河川縱橫其間，又為鐵路通過，並非優良居住空間，就都市發展上確實缺少優勢。但令人驚喜的是其具有豐富文化歷史資源，如何將傳統文化資產和重劃兼容並蓄，創造獨有風格，才能在眾多開發區中，反轉劣勢樹立都市特色，提高競爭力。

重劃導入文化意象為目前本市開發趨勢，而文化是來自在地積年累月的沉澱，必須引入地方團體協力，才能真的融合地方所要的文化意象。

1、建立跨領功能性組織，以因應複雜多變背景條件

本重劃區具有豐富的文化及親水生態空間，因此在開發區內必須有文化生態背景來參與，對於土地使用計畫內容除有必要性不可變更外，賦予文化及生態優位條件。在重劃團隊不再是一個行政單位，而是跨領域的功能性部門責任編制，透過內部學習與參與，集合不同社群的力量，協力推動政策執行，並提高解決問題多面向能力，提升行政效能。



圖八：重劃跨域示意圖(資料來源：本研究自製)

2、建立行政夥伴，共同排除阻礙因素

本區地方團體相當健全，表示地方具有自主及行動能力，並對在地政策有強烈熱忱。在重劃過程，也多次給予主政者建議甚至付之行動的抗議活動。參與重劃時機，可分為二大階段：一是政策設計過程，二是重劃執行過程。

(1) 政策設計階段

建設是源起於基礎建設的不足，無法滿足國家或地方現代生活所必須的基本功能：諸如道路、橋樑、下水道、抽水站、排水溝、公園、停車場等設施或為增進人民生活所必須的設施：諸如運動場、休閒中心、自行車道等目的。

1. 提供資訊及多構面的思考：

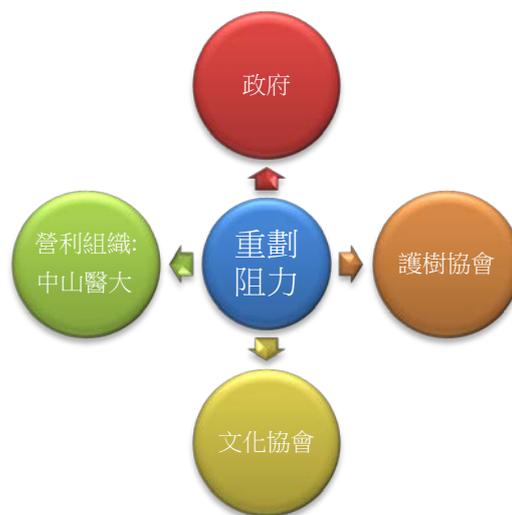
為了廣泛蒐集資料，起初設定的議題可以從較廣泛方向著手，讓公民有完全參與的機會和參與的程度，讓公民體會到做主人的感受，發揮創意提供資訊及多構面的思考例如地方意象融入、文化歷史、老樹保留等。除了一般性的座談會之外，願景工作坊或是公民會議等方式均適宜。

II. 公民陪審團或審議式民調的方式：

在工程設計或針對特別議題，例如河川廢存、工程設計規範、道路穿越等以形式參與的程度讓公民參與，公民陪審團或審議式民調的方式皆可採用。這階段可使各種意見充分表達，透過交流溝通達到一定程度共識，增加彼此認同感。此階段應都市計畫擬訂階段及重劃工程預算書圖設計擬訂落實。

(2) 重劃執行階段

本重劃區在執行所遭遇困難不外是因文化遺跡、老樹保存及地上物拆遷問題，大部分涉及都市計畫內容變更，而地上物拆遷則在於拆遷戶無法體認其為未來重劃利得的一分子，使重劃進度無法順利推動。因此，將其地方團體納入重劃團隊一環，一方面增加執行者處理問題多元性，另一方面則建立其與重劃認同感，再方面運用地主間信任感，減少不必要誤會，減少問題解決成本，且可產生政府部門所無彈性空間，而在零和問題上，發展一個中間路線的彈性策略。例如古蹟及南屯溪河畔保留，透過臺中市鄉土文化學會、臺中城市發展田調團協力；老樹問題則應交由在地護樹協會主導解決方案。拆遷問題由以在地團體進行溝通協調，或由地主代表積極介入等來排除阻礙事宜。



圖九：重劃阻力分散示意圖(資料來源：修改自李允傑，2011)

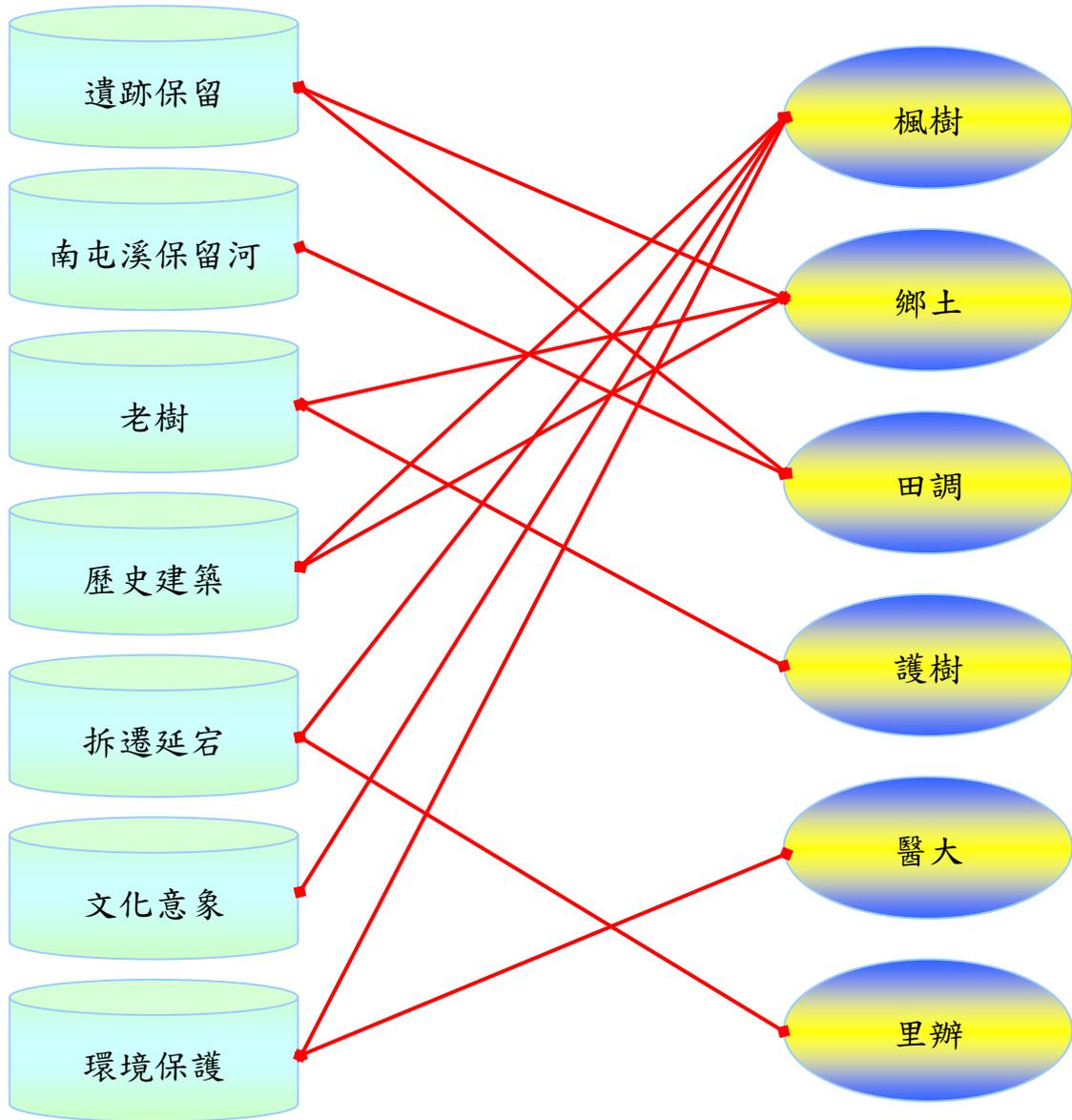
機制模擬

本研究以 13 期公辦市地重劃區現有團體為例，依其成立目的或宗旨分類編組，就現行重劃區所遭遇的問題，試模擬問題解決的分工型態：

表四：第 13 期市地重劃區地方人民團體分類表

團體名稱	類型	關心議題
台中市楓樹腳文化協會	社區團體	環保、社區、文化創意
臺中市鄉土文化學會	社區團體	文化、生態
臺中市城市發展田調團	公民團體	都市、市民參與、社區
臺灣護樹協會	公民團體	老樹、生態
中山醫學大學	非營利組織	開發、社區
區公所里辦公處	自治團體	社區、政策

由上表各團體議題特質，試委託問題解決的專任單位，政府僅負責監督或指導各議題發展方向，並透過回饋的路徑，瞭解問題解決結果，其運作情形如下圖：



圖十：重劃阻力解決對策圖(資料來源：本研究自製)

由上圖可以發現，每一個問題先由相關專業團體進行瞭解，團體或許是問題發生者，但透過責任分組，則必須轉換角色，由問題產生者導向對策方案處理者，因此，在各團體間交互

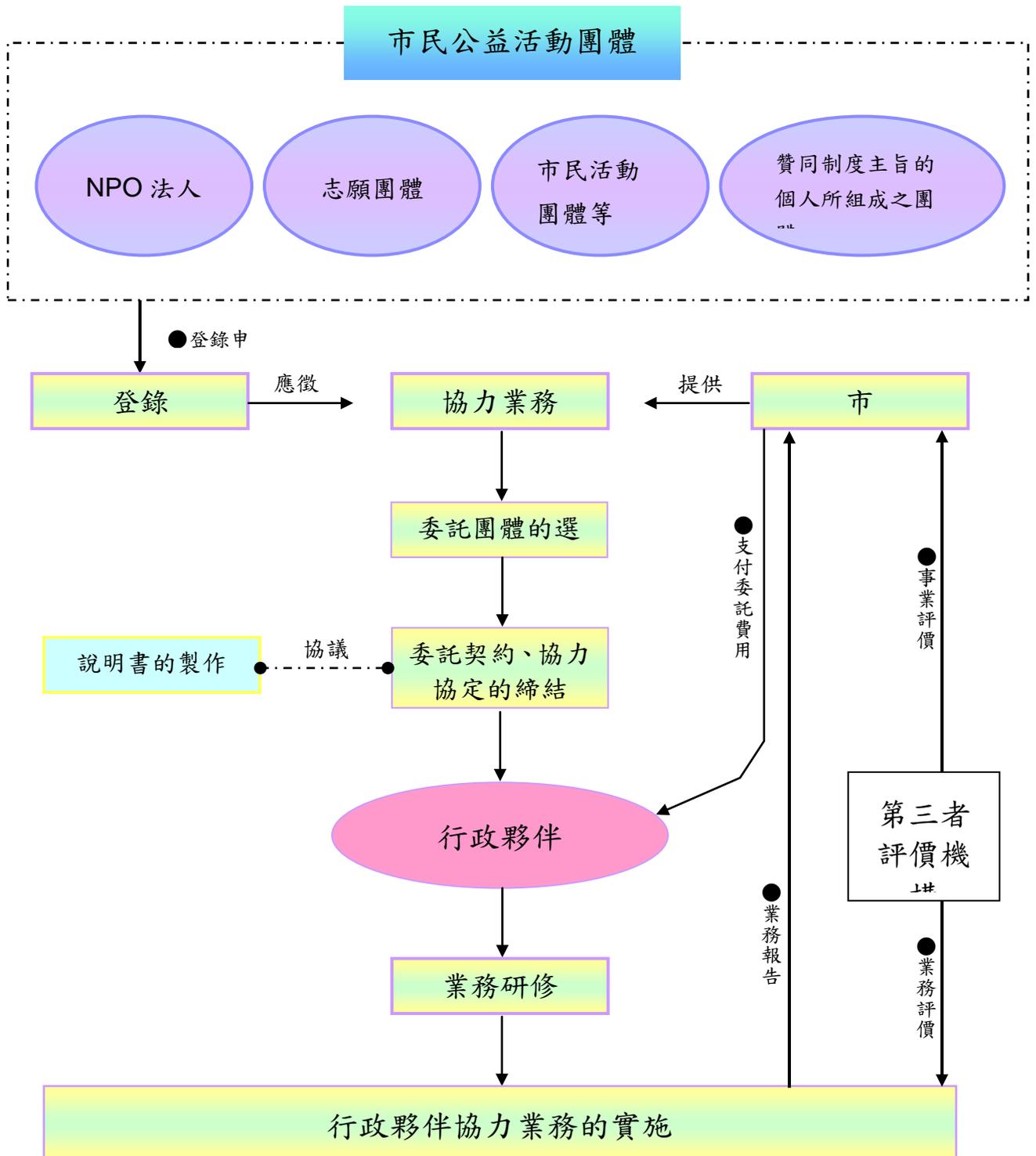
作用下，可以獲得一個文化、生態、環保及開發的平衡政策指導路線。

4、政府與民間團體權力釋出理論及方式

如何將政府執行力及公權力釋出，讓民間團體獲得合法執行權或參與指導的地位。這種政府權力下放或民眾參與地方建設理論依據，可以來自社區主義的治理模式推導，政府與第三部門之間，可以採「地方分權」與「社會分權」的作法來達成³。這樣的模式，我國在推動社區總體營造及農村再生實施成果，均有政府直接補助民間社團，由民眾參與及主導小型建設。本研究仿效日本的行政合夥制度，以「志木市・地方自立計畫」將市政府行政業務委託給市民或非營利組織。基於「自主與自立」、「對等」、「尊重自發性與相互理解」、「目的與目標共有」以及「資訊公開」等五項協力原則，雙方簽訂合夥協定，以確保協力事業的職能分擔或協力的內容⁴。如下圖所示：

³ 李柏諭，跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析，文官制度季刊第二卷第四期，民 99 年 10 月，p20。

⁴ 林淑馨，日本型公私協力理論與模式，p19-21。



圖十一：行政夥伴協力圖(資料來源：林淑馨，2010)

由上圖所示，在地團體與政府間合作，透過參與者資格、職責義務規範，或以委託契約確認彼此細部作業規範。適當資金支應，有利於組織有效運作。因此，本研究認為 13 期大慶市地重劃區在地民間團體甚多，如可有效運用，並配合現

行法令修正，應具可行性。當然在制度面、財政面及公平面上仍須進行一番縝密及細緻化設計。

綜上，在公共建設管理上，政府適時引入民間團體或地主力量，市地重劃開發成本由其地主共同負擔，在此特性下，使導入民間團體治理論點具有其合理性。如同合建模式，每一位地主或關係人甚至享有重劃利得者(例如：中山醫大)，均應有權利及義務為重劃開發付出一分心力，以促使重劃及早完成，共享開發利得。

肆、研究發現與結論

重劃開發為促進土地合理利用、改善環境提升生活品質，本為一造路鋪橋的德政，卻面臨執行上種種困難，其原因可分為未取得在地全面認同感、民眾對於未來缺乏信心及既有資源失去恐懼感。如何在彼此間建立一個信任感，讓地主不再僅是一旦於拆遷後，只能等待土地分配來臨，才能重返家園，拿回對土地主導權。

因此，在市地重劃辦理程序必須導入民眾參與機制。讓民眾參與政策治理過程，在互動中建立信任與合作，以提升執行力，增進公共利益的達成。

一、研究發現：

甲、由大政府「操槳者」轉型成小政府「領航者」

近年來世界各國積極推動政府改造，其原則在於中央政府專責於政策制訂及督導，至於執行或管理工作，則儘量自傳統行政機關移出。我國更以「民間能做，政府不做;地方可做，中央不做」的基本精神全面推動政府再造工作。市地重劃如有效運用在地力量，形成跨域治理開發模式，不但降低阻力，進而增加問題處理彈性空間，也可以減少開發成本及期程。

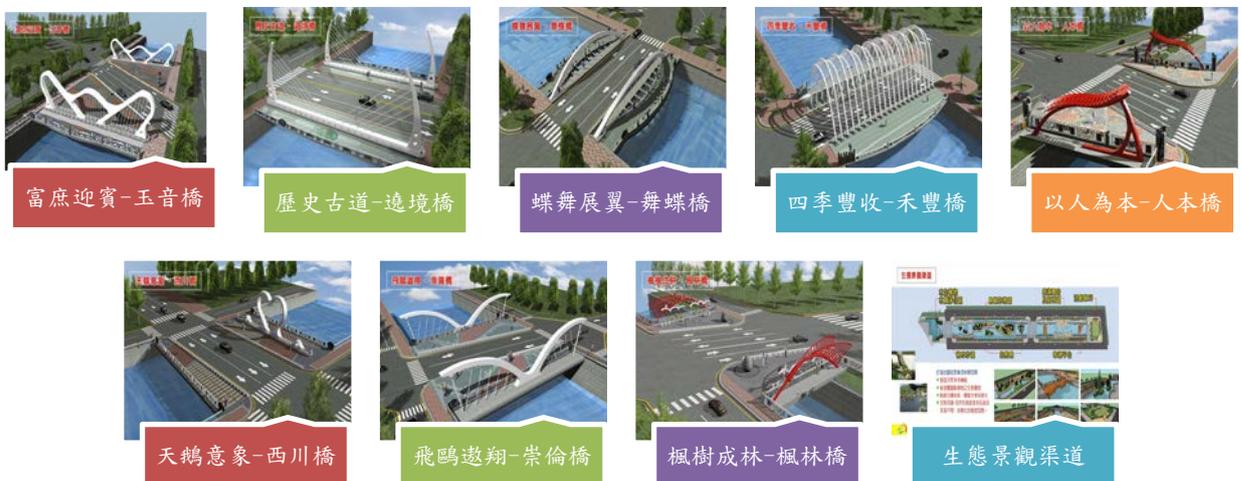
因此，透過公私協力來達到跨域治理，有效減少重劃開發上阻礙。不可諱言，政府必須釋出一定管理權，不論在規劃設計或執行層面上，尊重地方團體意見，讓地主成為開發真正主人，政府如何由權威角色轉化為協調互助角色的關鍵所在。

乙、融合不同領域力量，打造專屬家園;建立合作協力關係，化阻

力為助力

重劃為提供一個良好生活品質的公共建設事項，其規劃良窳與在地民眾關係最切。因此，讓重劃區在地相關團體及地主參與，成為重劃團隊一份子，主導區內文化、生態意象，讓民眾建立認同感，發揮自我創意，以生態、文化及休閒核心價值，打造自己家園。不但有助於重劃過程推動，甚至在重劃開發後，在地人民已具有自主組織能力，未來維護經營上，亦可透過參與模式，達到社區永續經營，提高競爭力。

丙、政府積極營造都市美觀，建立具有文化藝術及地方特色重劃區本區重劃執行單位第 13 期市地重劃，致力於融合在地文化，並跳脫功能性一單目標，加入藝術氣息，增添休閒觀光附加價值。因此在工程規劃八座橋梁，並設置生態回流溝景觀渠道。同時考量南屯溪、麻園頭溪及西川二路生態景觀渠道等三條軸帶，融入地方文化特色及兼顧結構安全，跳脫「拱型」或「斜張」為主軸之造型規劃思維設計八座橋梁，生態景觀渠道規劃親水步道、民眾休憩區、舞台表演區等休閒設施，



圖十二：第十三期市地重劃區內景觀橋梁暨生態渠道示意圖(資料來源：第 13 期市地重劃委記設計規劃)

並充分發揮創意，表現一個嶄新的重劃區的特色。政府將文化意象融入建設的努力，是大家有目共睹的，如在規劃階段加入民間協力或在地團體意見，可大大提高在地人民對於市政建設的認同。

丁、建立一個公辦重劃與自辦重劃折衷路線-公私協力重劃機制

重劃依主辦者不同，分為政府辦理公辦重劃及土地所有權人自行發起之自辦重劃二種。運用跨域治理方式，導入民間團體資源，將土地使用部分規劃、文化意象、生態工法、衝突議題策略交由在地團體，政府只要掌控工程施作、土地分配及各項執行監督的大方向事宜，不但避免政府事必躬親的人力不足問題，更可以減少自辦滋生弊端。

二、結論

跨域領域治理模式，政府可利用多元資源，提升治理的績效，在市地重劃推動過程，涉及問題層面複雜，執行者必須擺脫自我本位主義的僵化思維，共同透過有效的協力合作，創造出政策執行效力。本研究以 13 期大慶市地重劃區在地團體，對照遭遇問題類型，讓公民社會有機制參與政策管理的治理過程，建立信任與合作，可減少重劃執行的阻力。集合不同社群，跨越不同領域、專業、部門協力建構合作的機制。在集思廣益模式，避免政策出現搖擺與模糊，更重要是減少政策修正及能確保政策執行。

但跨域治理機制仍有其限制，除了必須突破政府支應民間團體合法性的議題外，仍會面臨集團行動難題的成本效益及賽局理論觀點(盧俊偉,101.10)⁵。因此，這些也是跨域合作上必須先行突破，公私協力機制運作具有相當效益，但運作機制設計可能才是一大門學問。重劃雖無公私協力模式，但卻具有公辦與自辦二種不同辦理方式，導入民眾參與或跨域治理模式，恰巧可以提供二者間平衡的開發方式。

伍、建議事項

本研究以 13 期大慶市地重劃為背景，以跨域治理理論依據，導入公私協力模式，共同參與市地重劃開發過程，以培養在地團體自主能力，創造一個符合在地獨特文化之社區。由政府確保重劃區內工程的安全及規範，融合不同領域的團體，讓文化、生態在重劃區成為主導者，不因重劃開發而打破在地人、事、物的文化紋理，將「非常建設不再來自於非常之破壞，而朝向人文、歷史及環保的

⁵ 盧俊偉，臺灣邁向跨域經濟治理之芻議，國會，第 41 卷第 10 期，2013 年 10 月，p60

優質格局」，注入在地軟實力，以落實使用者導向原則，創造都市競爭力。

但國內民間團體自主運作能力、政府委託財源問題、公私協力機制仍屬陌生，如何落實仍須法制面、實務面及社會觀感面等議題須等突破。

一、靈活運用市地重劃盈餘使用機制以利吸引企業團體

市地重劃開發後抵費地出售所得，除抵付開發成本外，剩餘留供重劃區增加建設⁶。但須等待財務結算後，始得支應使用。如可先行運用，一方面作為民間團體參與費用，節省政府財政支應。另一方面讓資金做適時回饋於當地，使創意因子在開發過程中充分發揮。

二、建設由在地點燃發亮，草根文化藝術展現軟實力

地政政府不再是地方公共服務的唯一提供者，跨域地方治理才能呈現多元特色。地方型建設，應結合在地團體，融合草根文化特質，由人民成為主導建設開發意象，展現一個生態、文化、藝術的特色開發區，跳脫以水泥堆砌的生硬都市，結合在地團體創意及累積生活經歷，以軟實力提高都市競爭力。

三、重劃不僅是市政一頁，而是地主對於家園流傳記憶

重劃具有某些程度公私協力型，地主負擔所有開發成本，由政府完成所有公共設施後，再將土地交還原地主。因此，對於地主而言，打造新家園重大土地變更事件，應讓相關權利人共同參與，不但符合其所需，更可以成為在地共同記憶。重劃不應僅是市政建設政績，而是在地居民對於土地記憶。

四、建立完整民間參與模式，創造都市競爭力

現行政府可透過跨域治理合作模式，使公部門可以從單一僵化的思考模式，激盪出不同的想法，整合有限資源最大效益。以民間參與、合作、協力的治理精神，凝聚社區的力量，為市地重劃注入新活水，在地由「心」而來創新，以提高都市競爭力。目前市地重劃尚無前例，對於現行公共管理，公私協力模式尚未成熟，實有待建立完整參與模式，以有效推動跨域治理方式。

⁶ 平均地權條例施行細則第 84 條規定。

