



104 年度自行研究發展案件

計畫報告

以市地重劃方式開發舊都市更新地區 兼顧原住戶安置之探討--以「體二用地」 為例

研究機關：地政局重劃科

研究人員：曾智敏、紀俊輝

研究期間：104/2/1~8/31





摘要

都市更新之實施方式歸納有權利變換、徵收、區段徵收、市地重劃、協議合建等五種，其均存在制度設計與適用上的問題，主要手段均建立在於建物的拆除重建上，而採行之策略因地制宜、不盡相同，但有著同一目標—強化城市競爭力。本研究案係以「體二用地都市更新案範圍內」東側相接鄰之私有地為研究案例，其屬劃設 57 年未徵收之公共設施保留地，因限制建築，故現況大部分屬老舊頹敗建物，即須重建的必要。現今除了建物結構敗壞、生活環境機能與公共安全不足及產權複雜等問題以外，其區內公有土地因管理機關長期未積極監督控管的狀況下，勢必得面對之問題，除此之外還存在著社會弱勢（本區弱勢族群佔大部份，如生活無依或無法自行謀生者、低收入戶、獨居老人、老榮民、身心殘障者）等情況，所以妥善解決現住戶安置是有其必要性的。就不具土地相關權利之地上現住戶，因涉無權主張開發後之財產分配或拆遷補償費用，衍生強大抗爭阻力及現住戶居民補償及安置等議題，均增加實務執行面之複雜度與困難性，阻礙舊都市地區發展再利用之推動期程，若任其繼續維持現狀，恐將成為未來都市發展的黑洞。

本研究目的係將預定都市計畫更新區擬以「市地重劃」方式開發進行，研析地上建物拆遷補償相關法規之適法性與可行性及結合相關實務執行相關案例進行探討，期能有兼顧情、理、法之排除占用方式，以維護各方權益平衡、妥善解決「現住戶補償及安置」等實務面執行問題、減低因重劃衍生之居民抗爭，且藉由本研究同時能有效解決本案體二用地都市更新案東側已被限制長達 57 年之私有土地利用問題，促使土地所有權之「建築權」凍結，以落實都市計畫為有秩序發展、改善當地環境與帶動周圍經濟發展、及達成舊都市土地發展再利用之立意。本研究希探討都市更新範圍內以市地重劃開發方式，並輔以現住戶可行補償及安置方案，嘗試將兩者透過法規結合，並研擬目前政府法規之適法性業務辦理情形為參考依據，以活化都市土地再使用效能、提升城市競爭力，同時減低居民抗爭議題、提高土地所有權人辦理市地重劃之信任感，並加速推動活化舊都市土地發展再利用，再現城市競爭力。

目錄

壹、研究緣起與目的-----	1
一、 研究緣起-----	1
二、 研究目的-----	2
貳、研究方法與內容-----	4
一、 研究方法-----	4
二、 研究內容-----	5
參、問題之背景與現況-----	12
一、 土地利用現況-----	12
二、 問題之背景-----	17
肆、研究發現與結論-----	20
伍、結論與建議-----	26
一、 結論-----	26
二、 建議-----	28
陸、參考文獻-----	30

圖目錄

圖 2-1：本研究概念圖-----	5
圖 3-1：本計畫範圍航空照片-----	12
圖 3-2：地理相關位置圖-----	13
圖 3-3：都市計畫概況圖-----	14
圖 3-4：預執行評估範圍圖(細部計畫套地籍權屬)-----	15
圖 3-5：合法建物分佈示意圖(細部計畫套建物分佈)-----	16
圖 4-6：研究策略之發展平衡圖-----	25

表目錄

表 2-1：都市更新開發方式彙整表-----	6
表 2-2：市地重劃、區段徵收、權利變換三者比較彙整表-----	7
表 2-3：各直轄市政府明定違章建築之行政規則-----	8
表 2-4：安置計畫相關法令彙整-----	11
表 3-1：土地使用分區及用地面積表-----	14
表 3-2：土地權屬表-----	15
表 3-3：「體二用地暫予保留部分」之歷次都市計畫變更說明彙整-----	17
表 4-1：直轄市政府房屋拆遷救濟與安置規定措施彙整表-----	20
表 4-2：都市更新、區段徵收與市地重劃的比較分析表-----	22

活化市地發展再利用 再現城市競爭力

以市地重劃方式開發舊都市更新地區兼顧原住戶安置之探討 --以「體二用地」為例

壹、研究緣起與目的

一、研究緣起

都市為一有機體，其發展像人體一般，依其發展可分為發生、生長、發展、尖峰、老化及沒落六階段(黃正義，1981)，為延緩都市老化並持續保有競爭優勢，都市更新為英、日等先進國家重大發展政策。都市更新是採取權利變換方式實施，但在主管機關或其他機關辦理狀況下，則得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施之，另經重建區內全體土地及合法建築物所有權人同意者，則可採用協議合建或其他方式實施¹。是以，實施方式歸納有權利變換、徵收、區段徵收、市地重劃、協議合建等五種，其均存在制度設計與適用上的問題，主要手段均建立在於建物的拆除重建上，而採行之策略因地制宜、不盡相同，但有著同一目標-強化城市競爭力。

本研究案係以「體二用地都市更新案範圍內」東側相接鄰之私有地為研究案例，其屬劃設 57 年未徵收之公共設施保留地，因限制建築，故現況大部分屬有老舊頹敗建物，即須重建的必要。現今除了建物結構敗壞、生活環境機能與公共安全不足及產權複雜等問題以外，其區內公有土地因管理機關長期未積極監督控管的狀況下，勢必得面對之問題，除此之外還存在著社會弱勢(本區弱勢族群佔大部份，如生活無依或無法自行謀生者、低收入戶、獨居老人、老榮民、身心殘障者)等情況，所以妥善解決現住戶安置是有其必要性的。就不具土地相關權利之地上現住戶，因涉無權主張開發後之財產分配或拆遷補償費用，衍生強大抗爭阻力及現住戶與弱勢居民補償及安置等議題，

¹ 都市更新條例第 25 條規定：「都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施之。但由主管機關或其他機關辦理者，得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施之；其他法律另有規定或經全體土地及合法建築物所有權人同意者，得以協議合建或其他方式實施之。以區段徵收方式實施都市更新事業時，抵價地總面積占徵收總面積之比例，由主管機關考量實際情形定之。」

均增加實務執行面之複雜度與困難性，阻礙舊都市地區發展再利用之推動期程，若任其繼續維持現狀，恐將成為未來都市發展的黑洞。

是以，藉由都市更新權利變換方式對於不具土地相關權利之地上現住戶拆遷補償機制較彈性，但近年來透過都市更新條例權利變換方式執行時，也面臨包括合理性、公正性以及執行手段的正當性，充斥違憲之爭議，另外對實施者的不信任、過長的都市更新期程等，致舊都市地區活化發展再利用之成效不彰，未來要有具體的法源依據，其辦理門檻與困難度勢必提高，故本研究假設以市地重劃為開發方式，以機關為實施者，探討拆遷補償與安置計畫之適法性，從安置計畫的角度切入解決本更新區的現住戶安置問題，以落實舊都市地區活化發展再利用之立意精神，期打造宜居城市。

二、研究目的

本研究目的在都市更新條例修改草案通過前，假設運用「市地重劃」方式開發進行，研析地上建物拆遷補償相關法規之適法性與可行性，結合相關實務執行相關案例進行探討，期能有兼顧法、理、情之排除占用方式，以維護各方權益平衡、妥善解決「現住戶與弱勢戶補償及安置」等實務面執行問題、減低因重劃衍生之居民抗爭，且藉由本研究同時能有效解決本案體二用地都市更新案東側已被限制長達 57 年之私有土地利用問題，促使土地所有權之「凍結建築權」解禁，以落實都市計畫為有秩序發展、改善當地環境與帶動周圍經濟發展、及達成舊都市土地發展再利用之立意。

就國內都市土地權利結構的變遷而言，影響都市更新事業是否順利的關鍵，往往繫於土地及建物的非法佔用者身上，這一直是國內推動重大公共建設，與舊市區更新推動的重要課題與困擾。若從市場經濟為考量，而不著重環境及社會面觀點，且對於住戶安置之社會性議題亦不審慎規劃，就善意及惡意之非法占用者也未考量其社會公平正義性，顯然有失都市更新之目的；至於非法占用戶的性質認定及非法占用對於土地部份之界定未明確，造成實施者自行協商所產生不公平性，以及無規範下產生不確定性及疑義。本研究將以非法占用之歷史與環境因素為基礎，

說明違章建築與都市更新中非法占用之相互關係，及探討非法占用對於都市更新之認定標準及補償方式等相關法令。並透過案例與專家深度訪談，探討非法占用於都市更新中所占之比例，以及補償安置計畫等。

針對以上各項實施課題，本研究提出有關都市更新對於非法占用的改進方向，包括將社會性之公平原則納入都市更新對非法占用之處理機制，並強化「違章建築」及增訂「非法占用建物」之認定、補助標準，且於審議規範標準內增訂非法占用處理方式，依此相關對策以確實改善目前都市更新實際執行無法整合各方之困境。

- (一) 區內安置、照顧的弱勢利害關係人問題。
- (二) 整理出能夠解決拆遷安置計畫的政府資源及方法。
- (三) 為解決需要，政府應有主導性的拆遷安置計畫，來協助取得公共設施土地。

貳、研究方法與內容

一、研究方法

基於上述研究目的與內容，本研究方法如下：

(一)文獻回顧法

回顧都市更新、市地重劃及拆遷安置作業之整理與分析相關理論，從兩個面向切入探討，說明都市更新之困境與各種實施方式(市地重劃、區段徵收、權利變換)之優劣勢所在，作為參考與改善之方向，其次，回顧關地上物、安置理論，瞭解建物所有權人、現住戶與之權利義務，及其方式，並依過去相關文獻或案例，探討安置計畫與市地重劃之關係，作為未來建構改良式的市地重劃之基礎。

(二)比較分析法

1. 比較分析市地重劃、區段徵收及都市更新之差異點，作為配套研擬時之基礎。
2. 整理發展與實施成效，分析比較其異同點，並蒐集相關資料比較，作為研擬以實施機制之參考立基。
3. 比較分析國內對於引入安置計畫之看法異同點。

透過上述程序，參考區段徵收、都市更新的意念，結合市地土地重劃之政策與發展，架構更完整的都市土地活化發展再利用，營造共生發展之都市土地新氣象，創造城市新活力。

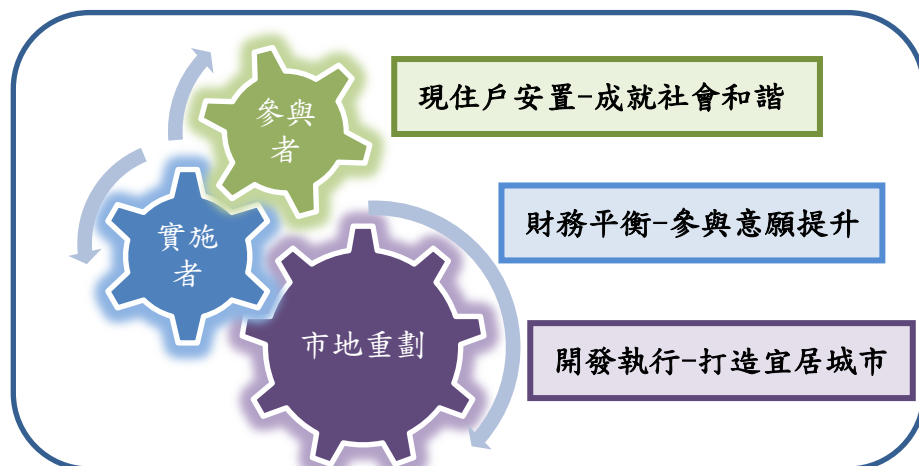


圖 2-1、本研究概念圖[資料來源:本研究整理]

二、研究內容

本研究包含市地重劃與地上物拆遷、現住戶安置，希冀在建構一套之處理模式，做為未來實施時可供選擇之方式，本研究內容以現行法規作為建構之基礎，對於其他配合修正之法規提供修正方向建議，著重於制度面可否建立之研究。先探討我國目前之課題，並參考經驗，在我國法令基礎上建構一套適合我國制度與民情之方式，並將運用於範疇上，歧途建構之操作模式，期能對提供相當之助益，本研究主要研究內容分為下列部分：

1. 市地重劃、區段徵收、都市更新相關理論與文獻整理、分析。
2. 說明市中心衰頹與都市更新之理由。
3. 實施方式之檢討分析。
4. 都市更新以市地重劃、區段徵收與權利變換實施下所衍生之問題
5. 推動地上物拆遷與現住戶安置之執行方式。
6. 研議安置現況、計畫運用於市地重劃課題。
7. 結合實務與理論，思考期配套解決方式，作為設計適合之參考。
8. 以實施市地重劃機制與拆遷安置配套措施建立、改善策略。

本研究擬依上述在目前法令基礎上，建構適用模式，以及相關法令修正方向之建議，並研擬所需相關配套措施。就各開發方式之意義、違章建築之定義及拆遷現住戶之安置概念分述如下：

(一)各開發方式之意義

都市更新實施方式，涉及重建、整建及維護。重建區段之更新開發實施方式歸納有權利變換、徵收、區段徵收、市地重劃、協議合建或其他方式（都市更新條例第 25 條），茲將各開發方式之比較彙整如下表 2-1 所示。



表 2-1、都市更新開發方式彙整表

項目	權利變換	市地重劃	區段徵收	徵收	合建
參與者	私有產權關係人、開發商、公有土地	私有產權所有人、政府	私有產權所有人、政府	土地所有人、政府	土地所有人、建商
土地發回比例	更新後土地及建築物總價值扣除需共同負擔餘額＝需分配給土地之權利價值	值扣除抵費地之後，最多土地可以發還 55%	抵價地佔徵收總面積比例，由主管機關考量實際情況定之	無	與建商與相關所有權人自行協議
可興建容積(取較大者)	法定容積*1.5 或原容積加上建築基地 0.3 倍之法定容積	無涉及容積問題	無涉及容積問題	無涉及容積問題	法定容積或原容積，或同右
土地發回位置	依申請及抽籤分配	原位次	不按原位置	無發回土地	原位置
配套措施	1. 都市更新計畫擬定與都市計畫變更 2. 容積移轉 3. 容積獎勵 4. 租稅減免及融資獎勵	1. 公共設施優先提供 2. 惠融資貸款(指自辦市地重劃時)	1. 跨區區段徵收 2. 以地易地	1. 以地易地 2. 容積移轉	優惠融資貸款
事業主體	1. 直轄市或縣市政府主管機關 2. 都市更新機構 3. 私人	1. 各級主管機關 2. 私人	各級主管機關	各級主管機關	私人
優點	1. 可以顧及所有權利關係人之權利 2. 有強制性，只需通過同意門檻，無須所有關係人皆同意。 3. 立體分配 4. 政府可取得公共設施用地 5. 可將更新前產權一併移轉到更新後	1. 地主可以自行興建 2. 以往有執行經驗	1. 地主可以自行興建 2. 以往有執行經驗 3. 地主可以分回土地 4. 不需被迫離開原生活環境	1. 以往有執行經驗 2. 公權力執行，較有效率 3. 落實防災計畫	1. 政府無須投入大量資源 2. 程序較為單純，大部分靠建商與相關權利人協商
缺點	1. 涉及大量估價技術，唯恐曠日廢時。 2. 權利關係複雜，需要大量協商時間。	1. 只涉及土地的重分配，分配完後民眾尚須自行建築才可居住。 2. 難以處理複雜之他項權利關係。 3. 個別興建難以掌控整體環境品質。 4. 扣除抵費地之後，地主領回之土地面積較原有面積小。	1. 發回之抵價地尚須自行建築方能居住。 2. 領回之抵價地面積較原有面積小。	1. 政府過於強制可能遭民眾反彈。 2. 徵收補償費偏低是以往最為詬病之處。	1. 可能無法配合整體都市景觀。 2. 需全體所有權人同意。 3. 分配協商易生爭端。

[參考來源:<http://210.69.54.63/urban/CityUpdate/.%5CFiles%5C000300140001%5C000000084%5C08-2.pdf>]

另，市地重劃原理為「交換分合」、「受益者負擔」，兩者各自撐起市地重劃制度的半邊天；而「土地分配」與「工程施工」，又是市地重劃事業的兩大工作內容。民國 70 年代末，公辦市地重劃案件大幅成長；迄今，自辦市地重劃亦有蓬勃發展之勢；放眼未來，隨著都市更新的日趨重要，是否能善用「市地重劃」之開發方式能促進都市脫胎換骨、亦或如何使市地重劃運用在都市更新，進而相互結合，將是市地重劃發展的新方向。

以市地重劃進行較簡單，最主要差異是在於都市更新因牽涉原住民安置問題，故進行較複雜，故本研究計畫範圍之都市更新歷經多年仍無法順利推動，致使都市發展停滯不前，若任其繼續現狀，恐將成為都市發展的黑洞。然，預擬變更以市地重劃方式開發，又須兼顧現住戶大多為生活無依或無法自行謀生者、低收入戶、獨居老人、老榮民、身心殘障者等之下，納入原住民拆遷、安置議題進行評估與探討，期建立一「改良式的市地重劃」之方式，以解決該計畫區之發展窘境。

表 2-2、市地重劃、區段徵收、權利變換三者比較彙整表

種類 項目	市地重劃	區段徵收	權利變換
實施性質	實施土地交換	實施徵收補償	實施都市更新
實施方式	平面分配方式，重新分配土地。	原土地所有權人可以申請發給抵價地，亦可領取現金。	立體分配方式，重新分配建築物及持分土地（即房地）。
實施內容	包括重定土地界址及公共設施建設，不涉及建築物之興建。	包括土地使用性質變更、土地規劃整理及公共設施建設。	除重定土地界址及公共設施建設外，並完成建築物興建，實施內容較複雜。
公共設施 用地負擔	土地所有權人負擔限於道路、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。	道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地，無償登記為當地直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。	土地所有權人負擔限於道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等七項。
費用負擔	土地所有權人負擔限於工程費用、重劃費用及貸款利息等三項。	全部費用由需用土地人負擔。	土地所有權人負擔限於工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐及管理費用等五項。
負擔上限 或領回下 限	土地所有權人負擔上限為百分之四十五。	領回抵價地以百分之五十為原則，不得少於百分之四十。	土地所有權人負擔之上限比例，由直轄市、縣（市）主管機關考量實際情形定之（彈性規定）。

[參考來源：http://publish.get.com.tw/bookpre_pdf/G0403F-2.PDF]

(二)違章建築之定義

1. 違章建築認定

所謂違章建築，依建築法第 25 條第 1 項 2、違章建築管理辦法第 2 條 3 規定，即未取得主管建築機關審查許可並發給執照者。

2. 違章建築之處理方式

各地方政府針對違章建築之處理制定相關自治法規，以落實違章建築之處理，保障正當程序，如下表整理所述。

表 2-3、各直轄市政府明定違章建築之行政規則

直轄市自治法規		臺中市	臺北市	新北市	臺南市	高雄市
違章建築之處理	施工中違建	臺中市施工中心違章建築即報即拆作業規定(101.07.24)	臺北市違章建築處理規則(100.04.01)	新北市政府違章建築即報即拆作業規定(101.04.11)	臺南市政府違章建築處理要點(102.01.11)	高雄市政府取締違章建築執行要點(100.02.09)
	新違建	無		無特別規定適用拆除順序表		
	既存違建	無		新北市政府既存違章建築影響公共執行計畫(101.01.09)		
	舊有違章建築修繕	無	臺北市舊有違章建築處理辦法	新北市舊有違章建築修繕辦法(100.02.18)	臺南市舊有違章建築處理辦法(已廢除)	高雄市舊有違章建築修繕辦法(101.10.25)
拆除標準		臺中市違章建築拆除達不堪使用尺度認定標準(100.05.23)	無	新北市違章建築拆除標準(100.05.26)	無	無

[資料來源:臺中市城鄉及建築法學中心委託研究計畫-甲案(臺中市違章建築推動以法代拆政策及法令問題之研究)]

相較之下，臺中市對於違章建築處理之法制，仍有所不足，在實務運作上較缺乏遵循依據。

² 建築法第 25 條第 1 項規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第 78 條及第 98 條規定者，不在此限。」

³ 違章建築管理辦法第 2 條規定：「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。」

(三)拆遷戶安置概念

現今民主意識高漲，如何提供拆遷戶一個安身立命之處，以降低開發之阻力，儼然已成為面臨主要課題之一。在法令制度方面，中央政府一對拆遷安置訂定更完整之法令制度規範，並訂定完整之安置計畫內容規範。在公平方面，則應確保弱勢拆遷戶維持基本生活需要，保障拆遷戶在非經濟方面之各項損失及公平保障拆遷戶間之權益。在執行方面，則應具備彈性多元安置方式，對於拆遷安置對象與方式須符合損失補償與公平正義之原則，並加強拆遷戶之參與溝通，以確保拆遷安置作業能符合拆遷戶實際需要，發揮拆遷安置以達成實質目的。

1. 拆遷戶安置理念的演變

(1)1940~1950 年代—不重視拆遷戶之權益

不鼓勵都市移民，認為貧民窟之居民屬於非法的都市移民，希望其回到原居地，因此對於該類居民的安置，並不注重其生活環境品質之改善，僅提供實質居住單位，以高層且高密度的出租住宅為主。

(2)1960~1970 年代—都市計畫中列入安置計畫

不再認為貧民窟的居民為都市非法移民，其安置方式不在是以往以「點」為出發點，有範圍較廣的安置方式的興起，且在都市計畫中即已考量計畫的需要。

(3)1970~1980 年代—利用安置計畫進行生活環境的改善

利用安置計畫與供給基層設施、環境設施之方式，將拆遷戶安置於都市外圍地區，另一方面利用更新的方式，改善貧民窟原居地居民的生活環境，利用安置計畫進行生活環境的改善。

(4)1980 年代以後—加入社會性計畫、精神津貼、公平且相當補償之觀點

安置計畫多發生在發展中國家對於衰頹地區的改善，依據各國家本身遭遇的情況不同，政府的政策之重點與安置程度也有所不同，而世界銀行組織的介入，以金錢援助開發中國家進行重大工程之拆遷戶安置計畫，在計畫中加入社會性計畫、精神津貼，以及公平且相當補償之觀點。

世界銀行組織在 1980 年代採用自然安置的方式作為安置操作上的引導，這政策在 1988 年被修正，世界銀行組織提供金錢上的支援，避免自然安置計畫列為政策目標，其政策主要之精神為一種福利措施，認為安置計畫中需包括公平且相當之補償、精神津貼及住宅計畫，同時考量居民的就業機會。由上述可知，拆遷戶安置原本並不注重拆配戶社會層面的需求與問題，直到世界銀行組織的介入，使得拆遷戶的安置計畫受到更多的重視，更將安置計畫的包含層面擴展至社會層面的關懷。

2. 安置處理原則

安置計畫在實務操作上，由於是「人」為對象的事件，由不同的角度看法就會產生不同的標準，在實務上有一些基本原則是必須兼顧的，首先是公平正義原則⁴，再者為損失補償原則⁵，相互運作最後得到平衡可執行方案以提升處理效率，使安置計畫成為可執行的計畫，而不再是紙上談兵空有想法而無法執行。就目前臺灣體制下，安置計畫內容與資源整理如下：(1)現金補償。(2)政府提供換屋、國宅。(3)參與重劃補貼租金。(4)政府提供換地。(5)政府提供換地。(6)職業訓練。(7)提供就業(工作)機會。(8)社會救助。

3. 拆遷戶安置之相關法令規定(洪崇啟, 2011)

拆遷戶安置之規定，包括有「都市更新條例」、「土地徵收條例實施細則」、「區段徵收實施辦法」、「都市計畫法」、「平均地權條例」、「獎勵民間參與交通建設區段徵收取得土地處理辦法」、「促進民間參與公共建設施行細則」、「國軍老舊眷村改建條例」、「交通部辦理促進民間參與公共建設區段徵收取得土地處理辦法」、「新市鎮開發條例」等法令條文部分雖有提到拆遷戶安置事宜，但並未規定須擬定安置計畫，而都市更新條例雖規定應擬定安置計畫，但對於安置計畫之內容、方式、標準、規則、主辦單位、辦理程序等全盤性實施內容卻沒有明確規定。(如下表 2-4)

⁴ 所謂「公平正義」必定涉及資源的分配，公平與正義一般來說定義不相同，前者指資源分配情況，後者指的提升基本人權或社會法律的正義，但由經濟學的觀點來看，公平指的是分配狀態的評價，正義則是分配現況的補救。

⁵ 對於損失之補償學說，包括完全補償及相當補償兩種。

表 2-4、安置計畫相關法令彙整

法規名稱	條文內容(安置規定)
平均地權條例 (43.8.26)	第 55-2 條第 4 款： …四、國民住宅用地、 安置 原住戶或經行政院專案核准所需土地讓售需地機關。
都市計畫法 (28.6.8)	第 64 條： 都市更新處理方式，分為左列三種：一、重建：係為全地區之徵收、拆除原有建築、重新建築、住戶 安置 ，並得變更其土地使用性質或使用密度。
土地徵收條例 施行細則 (91.4.17)	第 36 條： 本條例第三十八條第一項規定之區段徵收計畫書，應載明合法建物 拆遷安置計畫 。
區段徵收實施 辦法 (92.1.23)	第 17 條： 區段徵收範圍內合法建築改良物需辦理拆遷安置者，由需用土地人會商直轄市或縣（市）主管機關訂定 拆遷安置計畫 。
都市更新條例 (87.11.11)	第 21 條： 都市更新事業計畫應視其實際情形，表明 拆遷安置計畫 。
新市鎮開發條例 施行細則 (88.2.8)	第 3 條：新市鎮特定區可行性規劃報告內容，應表明 拆遷安置 構想。
促進民間參與 公共建設法施 行細則 (89.10.25)	第 25 條： 主辦機關依本法第十九條規定洽請區段徵收主管機關辦理區段徵收者，應事先擬定 拆遷安置 構想，報請行政院核定。
科學工業園區 設置管理條例	第 15 條： 園區得劃定一部分地區作為社區，並由管理局配合園區建設進度予以開發、管理。前項社區用地，除供公共設施及其必要之配合設施外，得配售予園區內 被徵收土地或房屋之原所有權人及耕地承租人供興建住宅使用 ；其配售土地辦法，由管理局層報行政院核定之。
交通部辦理促 進民間參與公 共建設區段徵 收取得土地處 理辦法 (93.8.6)	第 7 條： 本部取得第三條第三款土地，依本法第十九條第四項逕為使用、收益及處分時，得視各公共建設之特性，依下列方式辦理：三、讓售與本公共建設計畫用地之 安置拆遷戶 。四、讓售與本法所辦理之其他公共建設計畫機關 安置拆遷戶 。
獎勵民間參與 交通建設區段 徵收取得土地 處理辦法 (85.9.15)	第 7 條： 主管機關取得之第二條第三款土地依本條例第十二條第三項逕為使用、收益及處分時，得視各交通建設之特性，依下列方式辦理：三、 安置 本交通建設計畫用地拆遷戶。四、讓售與本條例所獎勵之其他交通建設計畫機關 安置拆遷戶 。

[資料來源：洪崇啟(2011)都市更新安置計畫之研究-以高雄市林投里為例]

參、問題之背景與現況

國家重大公共建設往往成為促進舊市區活化的重要手段，而穿越舊發展市區的重大公共工程免不了與原住戶有所衝突，拆遷戶安置工作是重大公共工程中的重要內容，拆遷戶處理問題的順利與否也常常成為影響重大公共工程進度之主要因素，因此也是重大公共工程目標是否達成的主要評估指標之一。

一、土地利用現況

本開發區內大部分建物均屬老舊建築，合法建物與違章建築約各佔一半，體二用地現況，當地產權及租賃關係複雜，無法增改建，致街道狹小、環境品質低落，已面臨不得不再生的狀況。⁶

(一)計畫範圍

本案基地範圍係位於臺中市東區，實際開發範圍應俟都市計畫變更核定發布實施後為準。基地東臨計畫道路 15M-69(進德北路)、西依計畫道路 10M-411、南以計畫道路 30M-15(精武路)、北以計畫道路 20M-49(力行路)為界(詳如圖 3-1 所示)，預擬以市地重劃方式辦理之面積，合計約為 5.4938 公頃。

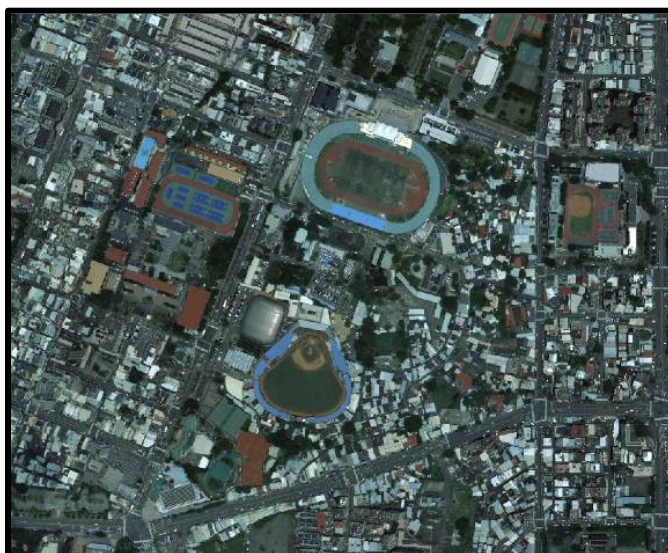


圖 3-1、本計畫範圍航空照片

[資料來源:臺中市政府 158 空間資訊網(<http://lohas.taichung.gov.tw/>)]

⁶ 依本府都市發展局 93 年發布實施之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、部分體二用地、後期發展區部分)書調查。

(二)地理相關位置

本研究計畫區緊鄰臺中體育大學、臺中科技大學，近臺中火車站、干城車站、中國醫藥學院以及建國市場、一中商圈等，鄰近文教區、交通便捷、生活機能高，屬地價高、繁榮地區。(如圖 3-2)



圖 3-2、地理相關位置圖

[資料來源:臺中市政府 158 空間資訊網(<http://lohas.taichung.gov.tw/>)]

(三)都市計畫使用分區概況

預擬納入市地重劃範圍中，住宅區面積 4.2940 公頃(佔 78.16%)，公共設施用地面積 1.1998 公頃(佔 21.84%)。(如下表 3-1、圖 3-3)

表 3-1、土地使用分區及用地面積表

土地使用分區	面積(公頃)	百分比(%)
住宅區	4.2940	78.16%
公園兼兒童遊樂場用地	0.5967	10.86%
道路用地	0.6031	10.98%
總計	5.4938	100.00%

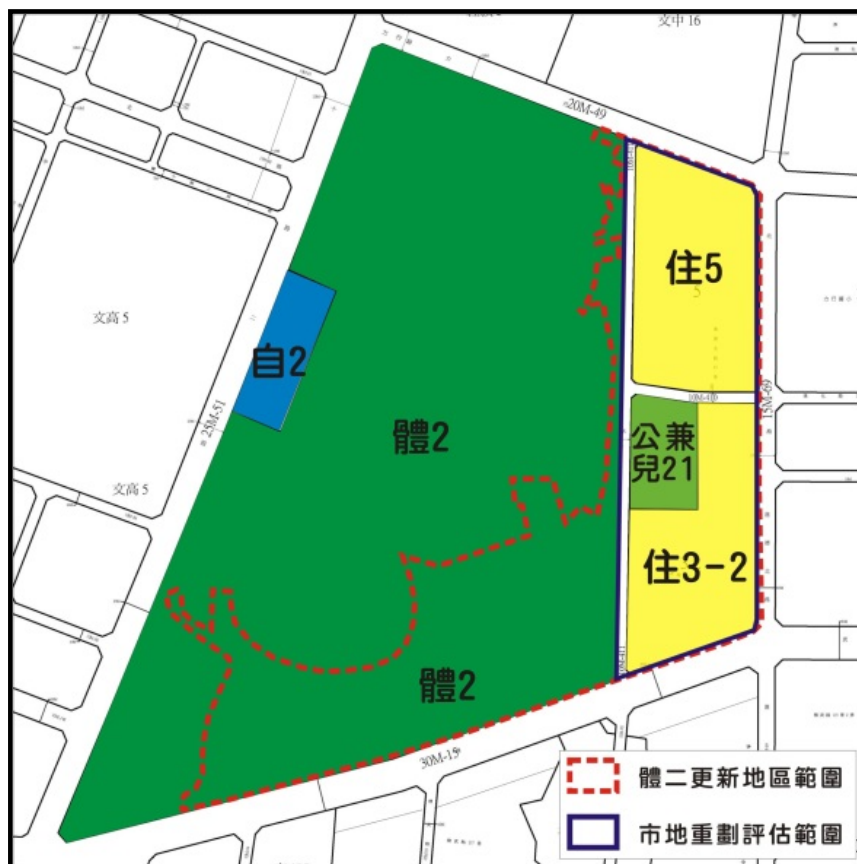


圖 3-3、都市計畫概況圖

(四)土地權屬

本計畫區內以私有土地佔最大，其面積約 35,879.99 平方公尺，約佔 61.61%，其次公產管理權關面積合計 17,378.75 平方公尺，約佔 29.84%，詳如表 5、圖 6 所述。又區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數者之同意，始得實施市地重劃⁷，是需先徵求私有土地所有權人同意參與市地重劃。

表 3-2、土地權屬表

土地所有(管理機關)	面積(平方公尺)	佔比(%)
中華民國(財政部國有財產署)	10,557.09	18.13%
中華民國(國立臺灣體育大學)	4,192.03	7.20%
中華民國(教育部)	854.63	1.47%
中華民國(臺中市政府)	253.00	0.43%
臺中市政府	1,522.00	2.61%
農田水利會	4,980.00	8.55%
私人	35,879.99	61.61%
總和	58,238.74	100.00%

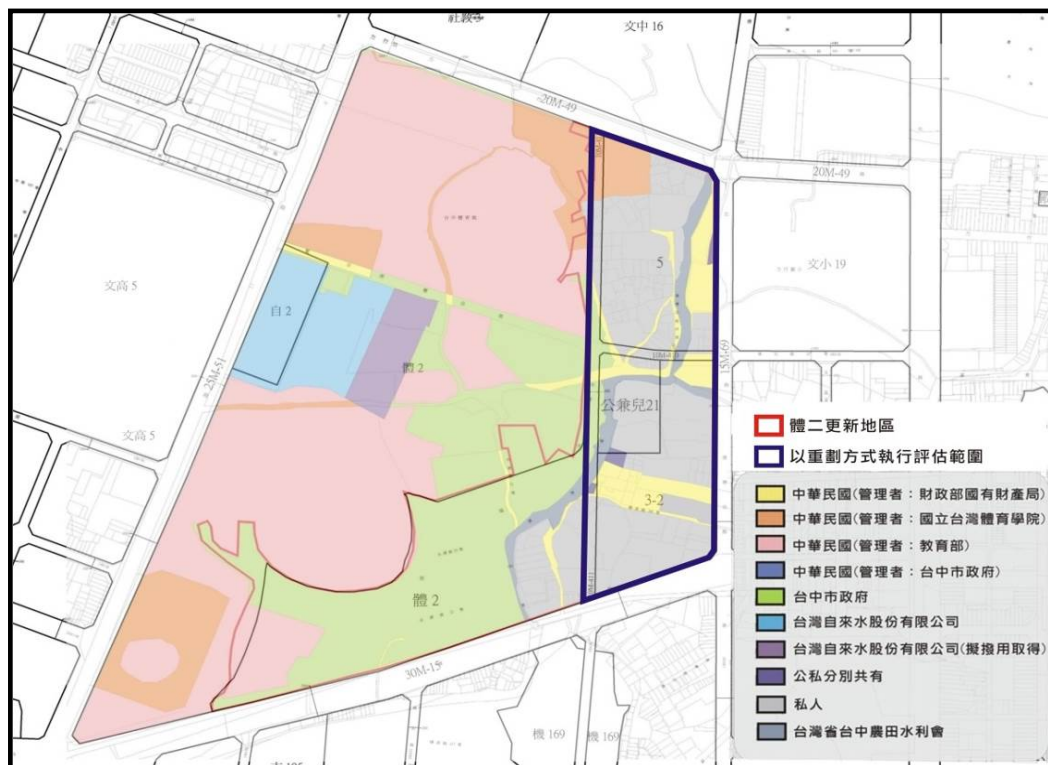


圖 3-4、預執行評估範圍圖(細部計畫套地籍權屬)

⁷ 平均地權條例第 57 條規定：「適當地區內之私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數者之同意，得申請該管直轄市或縣(市)政府核准後優先實施市地重劃。」

(五)現住戶及建築物概況

本計畫區屬「體二用地」，地權分屬公有、私有，當地建物無法增、改建，大部分均甚老舊、窳陋，致街道狹小、防災系統不足、使用效能過低、環境品質低落。其中屬市有地上之「現住戶」（占用戶）係臺灣光復初期市府承租與軍方，再由軍方分配與軍眷，供作眷村使用，歷經多年移轉，致區內之產權及租賃關係複雜。



圖 3-5、合法建物分佈示意圖(細部計畫套建物分佈)

二、問題之背景

(一)體二都市計畫都市更新計畫內容

1. 規劃理由：

(1)歷經數年難以徵收開發，當地建物亦無法增改建，制街道狹小、環境品質低落；(2)為解決當地產權問題並改善居住環境，以安置現住戶為限，規劃住宅區及必要公共設施；(3)對於完整連接之公有土地儘量維持體育場用地，私有土地則變更為住宅區及公共設施用地，以保持體育場用及安置基地之完整性；(4)劃定本區為都市更新地區，應依「都市更新條例」辦理，以解決私有土地以及公有土地上現住戶之安置問題。

2. 附帶條件：應依「都市更新條例」辦理。

表 3-3、「體二用地暫予保留部分」之歷次都市計畫變更說明彙整

年度	計畫名稱
45 年	「臺中市舊市區主要計畫案」(45 年 11 月 1 日府金建字第 25591 號含發布)稱為「第一號公園用地」，面積 27.31 公頃。
75 年	「變更臺中市都市計畫(不包括大坑風景區)通盤檢討案」(75 年 2 月 22 日府工都字第 12291 號)由「公一用地」變更「體二用地」。
80 年	「變更臺中市都市計畫(第一期主要計畫估共設施保留地)專案通盤檢討案」(80 年 9 月 17 日府工都字第 87028 號)將體二用地的 80.31 公頃變更為住宅區；內政部都市計畫委員會 83 年決議將計畫書、圖標明「暫予保留、另案辦理」。
87 年	「變更臺中市都市計畫(第一期主要計畫估共設施保留地)專案通盤檢討(暫予保留部分)案」仍決議應於計畫書敘明並於都市計畫圖以虛線標示「暫予保留、另案辦理」。
93 年	「變更臺中市都市計畫(不包括大坑風景區)(第三次通盤檢討)(有關計劃圖、第十二期重劃區、部分體二用地、後期發展區部分)案」(93 年 6 月 15 日府工都字第 0930091958 號)同意將「體二用地暫予保留部分」指定為「都市更新地區」。

就無權占用及居住戶因不具土地相關權利，無法參與市地重劃或區段徵收整體開發，亦無權主張開發後之土地分配權利，目前僅「都市更新條例」相關辦法明文規定就違章建築戶處理事宜，宜以都市更新方式辦理。因產權及租賃關係複雜，各方意見整合困難，致歷經多年更新進度仍停滯不前。

(二) 妨礙或影響重劃開發機制之因素、遭遇困難

1. 辦理市地重劃之限制

- (1)市地重劃實施辦法第 7 條規定，重劃地區範圍應儘量配合都市計畫之閭鄰單位辦理，其邊界並應依規定原則劃定；都市計畫指定整體開發之地區，其以市地重劃方式開發者，應以都市計畫指定整體開發地區為重劃地區範圍，並得依都市計畫劃定之開發分區辦理市地重劃。
- (2)又，按同辦法第 9 條規定，選定之重劃地區尚未發布細部計畫或其細部計畫需變更者，應於完成細部計畫之擬定或變更程序後，再行辦理重劃。但選定重劃之地區，其主要計畫具有都市計畫法第二十二條第一項規定之內容者，得先依主要計畫辦理重劃，以配合擬定細部計畫。

2. 都市計畫變更疑義應先釐清

查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、部分體二用地、後期發展區部分)書規劃體二用地暫予保留部分開發方式探討略以：「(一)體二用地暫予保留部分市有地上之「現住戶」因不具有土地相關權利，無法參與市地重劃或區段徵收整體開發，亦無權主張開發後之財產分配，...。(二)...，體二用地暫予保留部分市有地之『現住戶』係無權占用市有土地，...。目前僅「都市更新條例」相關辦法明文規定就違章建築戶處理事宜，故本案宜以都市更新方式辦理再發展。」，體二用地前經 93 年擬定都市計畫時評估，不適宜辦理市地重劃，該用地上之「現住戶」大抵維持現狀，是否得改採市地重劃開發，於都市計畫疑義部分應先行釐清。

3. 地上建物產權關係複雜、公有土地長年遭占用為積極排除

開發區內建物密集且舊有建物多，非屬合法建物者之產權及租賃關係亦屬複雜，如「現住戶」屬無權占有，無法領取補償費之建物所有權人，恐不願自動拆遷，將增加土地改良物拆遷難度，且經認定為合法建物者，得依市地重劃實施辦法規定申請原位置保留，無助改變現況。

4. 依法定補償條件無法獲補償、弱勢現住戶占大多數

區內重劃前已有合法建築物除在不妨礙都市計畫、重劃工程及土地分配之情況下，得按原有位置分配外，應自行拆除，再給予合理之補償⁸。另，非屬合法建物部分(即非法占用現住戶)，依法定補償條件是無法獲得補償，且區內現住戶又以弱勢戶居多，為符社會救助精神、降低民眾抗爭與對立衝突，放寬地上建物補償認定與建立拆遷補償及安置計畫機制，實屬影響開發成果之重要議題。惟該項成本將使財務評估不佳，且倘為土地所有權成共同負擔項目，恐將致所有權人參與市地重劃開發之意願降低。

另，市地重劃無安置相關法源依據，重劃跟區段徵收、權利變換開發方式不同，區段徵收與權利變換就必須考量安置的環節。倘以市地重劃方式開發並輔以現住戶補償安置計畫(即改良式市地重劃)，勢必必須先制定現住戶補償安置計畫相關法規，始得據以為之。

5. 無法分配土地，降低土地所有權人參與市地重劃意願

市地重劃之地籍整理作業，係按參加重劃者之土地受益者負擔原則，採交換分合方式釐整地籍，本開發區內私有土地大部分為小面積地主，參本府都市發展局研擬之「擬定臺中都市計畫(臺中體育場附近地區)細部計畫」草案，每一單元最小面寬第三之二種住宅區為 8 米，第五種住宅區為 12 米，將致該小面積地主重劃後僅得領取差額地價補償無法分配土地，亦無法達到開發區內土地所有權人希冀保留土地予下一代利用之期望，其不願配合辦理重劃之意願，恐造成開發作業窒礙難行。

⁸ 市地重劃施辦法第 31 條規定：「重劃前已有合法建物之土地，其建物不妨礙都市計畫、重劃工程及土地分配者，按原有位置分配之。」、第 38 條規定：「…前項因重劃拆遷之土地改良物或墳墓，應給予補償。補償金額由主管機關查定之，於拆除或遷移前，將補償金額及拆遷期限公告三十日，並通知其所有權人或墓主；其為無主墳墓者，得以公告代通知。…」。

肆、研究發現與結論

本研究希探討都市更新範圍內，以市地重劃開發方式，並輔以現住戶之可行補償及安置計畫方案，嘗試將兩者透過法規之結合，並研擬目前政府法規之適法辦理情形為參考依據，以活化體二用地之再使用效能、提升城市競爭力，同時減低居民抗爭議題、提高土地所有權人辦理市地重劃之信任感，並加速推動活化舊都市土地發展再利用、打造宜居城市。就研究發現與結論，分述臚列如下：

(一)國內拆遷補償安置現況之分析

違章建築物雖本屬違法而無值保護之利益，亦非我國憲法財產權保障範圍，但考量違建物多為低收入社會弱勢族群、違章建築行成之特殊歷史背景因素、減少民眾抗爭順利拆遷及配合公共工程興辦時程等政策因素，各直轄市政府於其辦理公共工程拆遷補償之自治法規內，對於舊有違章建築或違章建築多依照合法建築補償標準，給予一定比例之拆遷救濟金或處理費；對於配合拆遷之建築物所有權人，亦多給予一定額度之自動拆遷獎勵金。拆遷救濟金或處理費該等給付並非損失補償，即非屬補償範圍係政策性之給付。基於福利國家理念，而給予社會補償之積極責任。

除應給予人民合理補償外，對於拆遷戶安置，亦是另一大課題。現行缺乏中央政府完備的拆遷戶安置作業規範下，回歸各直轄市政府辦理公共工程拆遷補償自治法規內，除等法定補償範圍外，針對舊有違章建築發放之拆遷處理費與配合拆遷之建築物所有權人所發放之自動拆遷獎勵金等拆遷救濟措施，及對於拆遷戶所提供之安置相關規定之措施，分別整理如下表 4-1 所示。

表 4-1、直轄市政府房屋拆遷救濟與安置規定措施彙整表

項別	拆遷補償自治法規名稱	房屋拆遷救濟相關規定措施	拆遷戶安置相關規定措施
臺北市	臺北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例(99年6月28日修正)	一、合法建物協議價購獎勵金 二、違章建築拆遷處理費 三、自動搬遷獎勵金 四、加發自動搬遷行政救濟金	一、優先辦理承租國宅 二、安置房屋津貼 三、安置費用

新北市	新北市興辦公共工程用地地上物拆遷補償救濟自治條例(100年10月19日訂定)	一、自動搬遷獎勵金 二、其他建築物拆除救濟金	房屋補助費
臺中市	臺中市公共工程建築改良物拆遷補償自治條例(98年1月23日修正) 臺中市辦理公共工程拆遷補助及獎勵金發放作業要點(100年2月1日訂定)	一、自動拆遷獎勵金 二、舊有違章建築拆遷處理費	無
臺南市	臺南市興辦公共工程土地改良物補償自治條例(98年4月3日修正)	一、自動拆遷獎勵金 二、自行搬清獎勵金	低收入戶救濟金
高雄市	高雄市舉辦區段徵收及市地重劃拆遷補償救濟自治條例(97年7月10日修正)	配合搬遷獎勵金 房屋拆遷救濟	優先配售國民住宅

綜上，各直轄市政府對於其拆遷補償自治法規內，針對非屬法定補償範圍之舊有違章建築，多訂有不等額度之拆遷處理費(拆遷救濟金)及自動拆遷獎勵金等建物拆遷救濟措施，以減少民眾抗爭，順利執行拆遷作業。但不同縣市對於拆遷戶可獲得之安置權益保障程度，則具有極大的差異，其中以臺北市包括優先辦理承租國宅、安置房租津貼及安置費用等多項安置措施，相對於他縣市，其拆遷戶可獲得較完整之保障，惟本市迄今未有將拆遷戶安置相關措施列入自治法規之規範。

(二)各開發方式之現住戶拆遷安置分析

在現住戶拆遷安置上，區段徵收實施辦法第 17 條特別明定「區段徵收範圍內合法建築改良物需辦理拆遷安置者，由需用土地人會商直轄市或縣（市）主管機關訂定拆遷安置計畫。」，平均地權條例第 55-2 條第 1 項第 4 款也規定「區段徵收範圍內之土地，經規劃整理後，其處理方式如左：四、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地讓售需地機關。」；但市地重劃之安置，則無相關規定，是安置問題從不在重劃之規劃方式內，重劃跟區段徵收、權利變換開發方式不同，區段徵收與權利變換就必須考量安置的環節。倘以市地重劃方式開發並輔以現住戶補償安置計畫(即改良式市地重劃)，必須面對該部分所增加之成本負擔，造成財務評估可行性之困難度，以及影響土地所有權人地參與意願降低等。(如表 4-2)

表 4-2、都市更新、區段徵收與市地重劃的比較分析表

項目	安置拆遷的觀念
都市更新	都市計畫法第 73 條規定，知國民住宅年度興建計畫應與舊市區更新拆遷戶安置計畫相配合，此實為有力的法律依據。都市更新的實施可以彌補國民住宅興建的經費不足及提供興建國民住宅的大批土地。
區段徵收	區段徵收實施辦法第 17 條特別明定「區段徵收範圍內合法建築改良物需辦理拆遷安置者，由需用土地人會商直轄市或縣（市）主管機關訂定拆遷安置計畫。」，平均地權條例第 55-2 條第 1 項第 4 款也規定「區段徵收範圍內之土地，經規劃整理後，其處理方式如左：四、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地讓售需地機關。」
市地重劃	市地重劃之安置部分，則無相關規定，是「安置問題不在重劃的規劃方式內，重劃跟區段徵收、權利變換開發方式不同，區段徵收、權利變換就必須考量安置的環節。

[資料來源:本研究整理]

然，不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強迫驅逐、騷擾和其他威脅，縱係「合理驅逐」，也應對房屋和土地的現居住者，盡可能提供「最大」的使用保障，並探討「所有可行」的備選方法，採取一切適當的措施，此乃社會關懷與和諧之所在。

(三)市地重劃之現住戶拆遷安置課題探討與對策

就市地重劃現住戶拆遷安置所面臨之相關課題，主要涉及法令制度面、公平面或執行面等面向，探討如下：

1. 法規制度面--補償標準不一及安置法規之缺乏

議題說明：

現住戶拆遷安置計畫大致可分為兩大類，一為補償，另一為安置，目前各用地事業機關依據不同的土地取得模式及適用法令，而有不同的補償標準。又，以市地重劃方式進行開發，因其精神係為，本就拆遷戶安置權益缺乏完整之法令制度規範與標準，亦缺乏一定依循的安置機制、缺乏統一的事權機構。就臺中市目前可資引用安置拆遷戶的有關法令規定有：

- (1)土地法(100.06.05 修正公布)。
- (2)平均地權條例(100.12.30 修正公布)。
- (3)都市計畫法(99.05.19 修正公布)。

- (4)都市計畫法臺中市施行自治條例(103.05.07 修正公布)。
- (5)臺中市辦理公共工程拆遷建築改良物補償自治條例(101.07.24 公布)
- (6)違章建築處理辦法(101.04.02 公布)。

因應對策：

- (1)制定現住戶(非法占用戶)拆遷補助金
- (2)對於區內現有住戶(合法戶、非法占用戶)，須速擬研訂拆遷戶安置計畫相關法規及配套方案，並以「先安置，後拆遷」原則，以減少民眾抗爭。

2. 社會公平面--對於承租戶、新違建戶與非法占用戶之處理、以及對弱勢族群照顧的缺乏

(1)對於承租戶、新違建戶與非法占用戶之處理

議題說明：

現行法規對於現住戶安置，主要以其對房屋有無適法性作為是否安置的依據，僅合法所有人始可獲得補償及安置，但對於承租戶、新違建築戶、非法占用戶則不列入安置對象，也未規定如何處理，此乃各個開發方式之最大阻力來源，現若以市地重劃方式進行開發，該成本須由區內參與重劃所有權人共同負擔，勢必造成另一爭議課題。

因應對策：

- a. 補償違章建築拆遷戶有違社會公平正義現象，顯然不合理，然就考量都市長期發展與人民生活環境改善之衡量下，問題要突破才有繼續前進的動能與改變的可能。因為過去法規只有給予店鋪補助，但現住戶卻沒有，考量本區現住戶特性，並參考本市「建國市場遷建設規劃」案例，擬制定「本市體二用地補助費安置費發給辦法」，以有效推動重劃進行。
- b. 私有地之違章建築拆遷戶部分
 - 查報違章者：應依法拆除，且無拆遷補償費。
 - 未查報違章者：重寬認定其合法性，但拆遷處理費部分應比照規定，予以成數減，以維社會公平正義。
 - 現住戶者(即非法占用戶)：依制定現住戶(非法占用戶)拆遷

補助金之方式處理。

c. 公有地之違章建築拆遷戶部分

查報違章者:應依法拆除，且無拆遷補償費。

未查報違章者:重寬認定其合法性，但拆遷處理費部分應比照規定，予以成數減，以維社會公平正義。

現住戶者(即非法占用戶):就公有土地上之占用戶處理，各公有土地管理機關應本權責，就管轄之被占用部分應積極按非公用不動產被占用處理要點釐清與排除占用情形，以為有效管理，利後續市地重劃之執行。

綜上，倘公有地上占用戶未在開發實施前完成排除占用，參照依制定現住戶(非法占用戶)拆遷補助金之方式處理，此部分成本不應納入共同負擔，應由各權管機關自行負擔或將現住戶之權利轉換至市地重劃配回土地之上。

(2)弱勢族群照顧

議題說明:

本計畫區內之現住戶中弱勢族群佔大部份，如生活無依或無法自行謀生者、低收入戶、獨居老人、老榮民、身心殘障者等，其對於因應拆遷所造成之衝擊程度大，因此安置時應考量與一般拆遷戶有所區別，均應由權管機關於市地重劃前，按擬定照顧計畫並積極處理之，以利後續市地重劃執行。

因應對策:

- a. 擬定本區內弱勢群之照顧計畫，並由都市發展局住宅管理科協助區外安置。
- b. 通報社會局協助處理身心障礙、低收入戶及中低收入戶社會福利措施事宜。

3. 財務執行面--政府財政負擔龐大、財務評估可行性低

議題說明:

現行法令規定，補償方式倘參酌區段徵收以抵價地或是交通建設中以公有土地、建築物折價抵付土地所有權人，使安置過程較容易實現，但其餘以現金補償為主或興建住宅安置，另亦需編列安置作業費，對於公部門的負擔重大。

再者，公、私有土地上之現住戶處理成本納入市地重劃共同負擔，將致財務可行性評估為不可行、亦影響土地所有權人之參與意願，增加市地重劃之困難度，就實施者、參與者以及都市再生利用等互相考量下，仍須多方衡量方案以達平衡可行狀態。(如下圖 4-6)

因應對策：

- (1)現住戶拆遷安置的立法，並成立安置專責機構、輔導就業等專門條款，以建立安置之補償標準、財務計畫等作為現住戶拆遷安置的依據。
- (2)社會救助與拆遷戶安置計畫應是可以相互配合的，降低開發成本負擔，致重劃之財務可行性評估為可行。

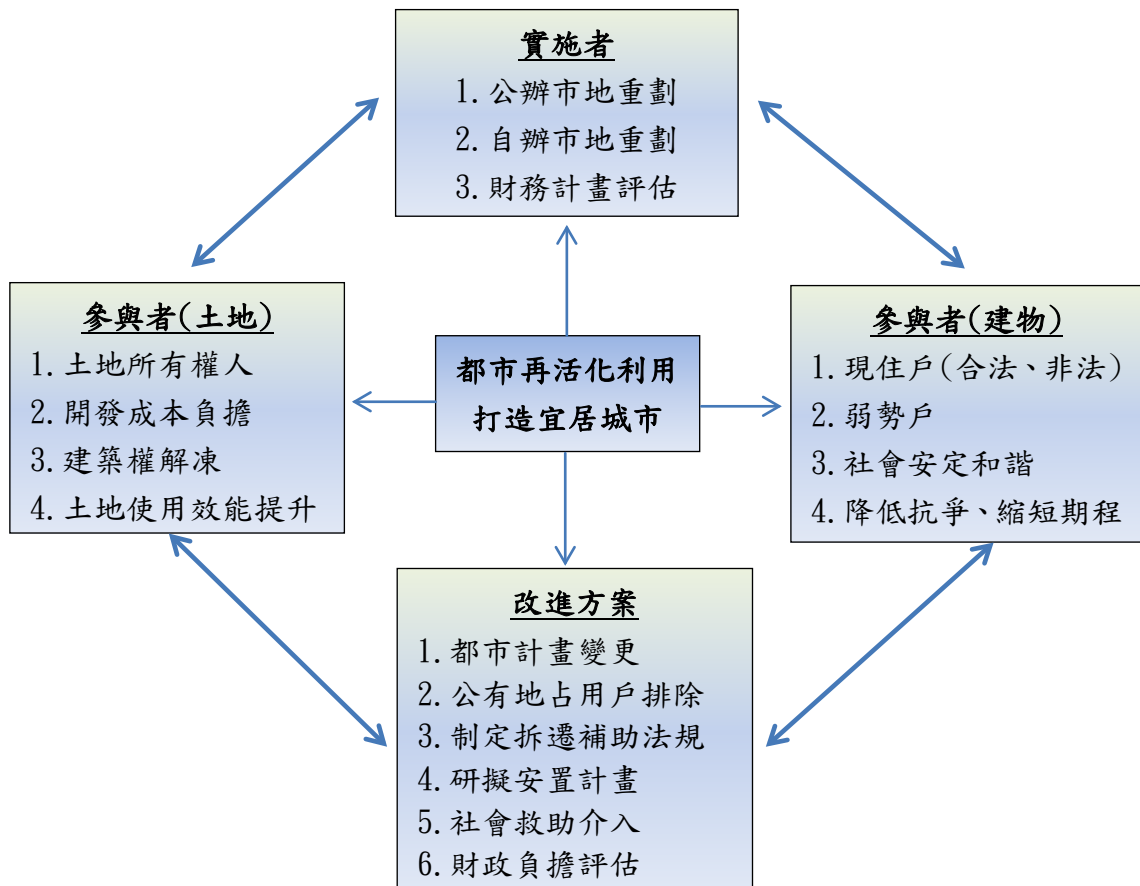


圖 4-6、研究策略之發展平衡圖
[資料來源:本研究整理]

伍、結論與建議

一、結論

現行各直轄市政府辦理現住戶拆遷安置計畫，除辦理公共工程拆遷補償自治法規外，仍需視各地方過往安置作業執行方式、個案實際情況及其他外在條件因素，個案訂定拆遷安置計畫，據以執行拆遷安置作業，提高放寬補償對象標準或執行方案，以降低人民之抗爭、縮短辦理期程，並促使機關能順利取得公共設施用地、改善當地公共安全與環境生活品質。依據本計畫區情況之特性，以改良式市地重劃辦理，即訂定符合區內拆遷補償、安置計畫輔助進行，期能發揮並進之雙效能，臚列如下：

(一) 都市計畫需確認開發模式

本區劃定為都市更新地區，應依「都市更新條例」辦理，以解決私有土地以及公有土地上現住戶之安置問題，是否得改採市地重劃開發，於都市計畫疑義部分應先行釐清。

(二) 公有土地地上占用戶處理成本，應回歸原管理機關分配土地

區內公有土地分屬財政部國有財產與本府等，各公有土地管理機關本應善盡權管之責，自應積極按非公用不動產被占用處理要點釐清與排除占用情形，以為有效管理，利後續開發計畫之執行。各管理機關應於開發前即應積極排除地上占用戶，將有利於開發方式之執行，另其補償費部分，自應由各權管機關負擔或重劃後可建築土地抵付，以為公平。

(三) 私有土地地上占用戶處理成本，應由所有權人自行負擔

私人土地上之占用戶，本應由所有權人自行處理，非因納入重劃開發而由機關代位處理占用之，其費用成本亦不能納入共同負擔，以維護市地重劃之開發精神與機制。

(四) 變更細部計畫內容，提高參與者意願

本開發區內私有土地大部分為小面積地主，參本府都市發展局研擬之「擬定臺中都市計畫（臺中體育場附近地區）細部計畫」草

案，每一單元最小面寬第三之二種住宅區為 8 米，第五種住宅區為 12 米，將致該小面積地主重劃後僅得領取差額地價補償無法分配土地，故應檢討並修正之，提升土地所有權人參與意願。

(五) 制定統一安置計畫相關法規與配套方案

合法性對於現住戶拆遷安置之影響，主要在於影響現住戶能否獲得安置以及獲得安置之程度，所謂合法指的是現住戶是否擁有獲得安置需要之必要條件，目前規定對於安置之判斷標準主要可分為兩部份，一為安置與否之判斷，另一為補償費發給的判斷標準。

(六) 納入社會救助精神、社會性輔導計畫

本區區內現住戶屬弱勢族群佔大部份，如生活無依或無法自行謀生者、低收入戶、獨居老人、老榮民、身心殘障者等，勢必須將社會性輔導計畫的加入，社會性輔導計畫包括就學、就養、就醫等計畫，有助於現住戶盡快適應拆遷後的生活，以有效減少重劃阻力。

(七) 研擬訂定補助費、安置費之發給辦法

參考本市「建國市場遷建設規劃」案例，今年臺中市研擬修訂「臺中市改建公有零售市場補助費安置費發給辦法」，只要配合公有零售市場改建，依限返還住宅的房屋使用人，將每戶發給 40 萬元安置費，因為過去法規只有給予店鋪補助，但現住戶卻沒有，藉參照該次新的法規，能讓臺中的都市更新邁向新時代。是考量本區現住戶特性，擬制定「本市體二用地補助費安置費發給辦法」，以有效縮短辦理時程。

(八) 工程與安置資訊公開、透明化

工程與安置資訊的公開化，可以應加區內參與者對實施者之信任感、降低未知疑慮之產生，並藉由公開說明會或服務窗口等資訊公開方式，讓參與者瞭解該地區將來預計的規劃方向與內容，以及工程可能之興建與拆遷時程，使各方皆有表達意見及與規劃單位協商的機會，降低抗爭之情事。

二、建議

市地重劃之本質係由重劃區內土地所有權人共同負擔開發費用，土地所有權人願共同負擔，將納入開發成本由私有土地所有權人共同負擔，私有土地上之占用戶，本應由各私有地地主處理負擔，而非由市政府拆遷補償、安置等增加市政支出，又公有土地之占用戶，本應由各公有土地管理機關本於權責排除占用與有效管理，該部分處理之負擔，自不應由開發全體人共同負擔。

(一)現住戶處理層面

現住戶處理成本，倘列入所有權人共同負擔成本，需有明確之立法為前提。就目前體二用地之規劃範圍內現住戶主要可區分為二大類，一為居住於公有土地上之現住戶，另一為私有地上之現住戶，建議分類處理，分述如下：

1. 公有土地部分

就公有土地上之占用戶處理，應督請各公有土地管理機關本應克盡管理之責，就管轄之被占用部分自應積極按非公用不動產被占用處理要點釐清與排除占用情形，以為有效管理，利後續開發計畫之執行。各管理機關應於開發前即應積極排除地上占用戶，其補償費部分，自應由各權管機關負擔或重劃後可建築土地抵付，以為公平。

2. 私有土地部分

對於區內現有住戶，須研訂拆遷安置計畫相關法規及配套方案，並以「先安置，後拆遷」原則，以減少民眾抗爭。就私有土地上之占用戶，本應由所有權人自行處理，其費用成本不能納入共同負擔。

(二)安置計畫與住宅興建層面

國內目前就推動市地重劃工程時，並無任何安置計畫之擬定，且將安置所生之成本，由參加重劃土地所有權人依期土地受益比例，按評定重劃後地價折價抵付之負擔，仍存在另一層面之爭議。不論開發方式是採都市更新採權利變換或市地重劃，本區內現住戶之拆遷安置是開發成功與否的重要關鍵，故妥善安置處理、住宅興建、加強社會救助措施及人道關懷等方式，以降低人民抗爭，並減少衍

生更多社會問題與社會成本，建議如下：

1. 法規制定部分

加速臺中市之拆遷戶安置立法，並成立安置專責機構，並依本區特性，先行研擬個案拆遷、安置計劃相關作業要點及完整配套方案。

2. 機關各局處橫向聯繫部分

都市發展局協助區外安置、通報社會局協助處理身心障礙、低收入戶及中低收入戶、身心障礙、獨居老人等社會福利措施事宜等，機關橫向充分聯繫，發揮加乘效果。

(三)開發時程管控層面

國內許多公共政策往往涉及既定利益的分配、成本負擔的困難度等，因此參與者以相互妥協來達成共識，以降低不確定性的風險，惟本計畫區原已劃定為都市更新地區，應依「都市更新條例」辦理，以解決私有土地以及公有土地上現住戶之安置問題，現改以市地重劃方式辦理開發下，其所面臨的爭議問題仍與辦理更新時相同，甚至需在法規上有所突破與建立後，始得依循辦理，辦理市地重劃之時程控管上，實質上未有較都市更新權利變換時程縮短。

(四)公共設施用地取得層面

為求地利共享，近年來政府多半改採市地重劃的方式開發土地，以提高土地利用效率及兼顧合理分配地利，政府雖然可因此獲得公共設施用地及抵費地，但依學者觀察及計算，依現行分成方式（區段徵收時，政府取得六成，市地重劃時，政府取得四五％）、政府從中獲得的收益，扣除政府所投入的開發、興建公共設施以及聯外道路費用後，所剩無幾，幾乎百分之百的利益都給了原地主，結果依然是圖利少數人，環境改善問題，亦無法保障該地區民眾應有權益，致使都市發展停滯不前。

綜上，現行的開發制度限制無法突破建議的方向，是就改良式市地重劃方式，即輔以現住戶拆遷及安置計畫部分，仍需要透過法令的修正與機制的建立，有待未來更加深入探討與研析，以解決面臨的問題與衝突，更符合實際執行開發時之需要。

陸、參考文獻

- 一、本府都市發展局 93 年發布實施之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、部分體二用地、後期發展區部分）書。
- 二、何小棟(1977)，臺北市都市更新拆遷戶安置之研究。
- 三、黃正義(1981)，都市更新論。
- 四、洪村山 (2002)，違章建築處理模式之探討研究--以臺北縣轄區為例。
- 五、林書吟 (2006)，都市更新中對非法佔用處理之研究-以臺北市都市更新個案為例。
- 六、張家純 (2009)，都市更新中違章建築戶處理方式及拆遷安置計畫之研究-以臺北市為例。
- 七、楊祥銘(2010)，臺中市體二用地都市更新招商影響因素之研究。
- 八、洪崇啟(2011)，都市更新安置計畫之研究-以高雄市林投里為例。
- 九、施伯憲(2012)，臺北市都市更新拆遷戶安置之研究。
- 十、本府都市發展局(2013)，臺中市城鄉及建築法學中心委託研究計畫-甲案(臺中市違章建築推動以法代拆政策及法令問題之研究)。