

九二一震災區重建問題之探討： 以土地重劃為基點

陳明燦*

台灣自 1999 年九二一震災發生以來，迄已屆三年，其間政府亦訂頒「農村社區土地重劃條例」以及「九二一震災重建暫行條例」以為因應，其中，農村社區土地重劃條例第五條第一項第四款以及九二一震災重建暫行條例第二條第一項均明定以「土地重劃」作為震災鄉村區（農村社區屬之）災後重建之主要實施工具。但，震災重建進度牛步化，亦是不爭的事實。本文遂以南投縣埔里鎮珠仔山農村社區作為實證案例，在「衝突管理」之基點上進行研析，經由實證研究結果發現：在「實質利益衝突」方面，其主要衝突可歸納為：重劃範圍界定、配地區位以及配地比例等問題。

接著，本文再探究農村社區土地重劃主管機關就上述衝突之處理方式，經由實證結果發現：「政府強勢主導」居首位，而「擱置拖延（安撫民眾）」之處理方式則居次，兩者係為主管機關處理實質利益衝突之主要方式，此與本文所提衝突處理機制（方式）顯不相當，至於其他正式處理方式所占比例甚低，例如行政管理（行政釋示）、立法方式等，實不符合重劃參與者之意願。因此，本文建議農村社區土地重劃主管機關須針對重劃區內衝突之「態樣」，據以研析一套合適之衝突管理機制，而不能因循傳統以強勢主導方式進行衝突處理。最後本文就實證地區提出若干建議：建立良好溝通模式、確立農村規劃法制、建構土地儲備制度、以及精確掌握估價技術，期能確實實現農村社區土地重劃功能，縮短災區重建所需時程。

關鍵字：九二一震災、農村社區土地重劃、衝突管理

* 國立台北大學公共事務學院地政學系專任教授，德國波昂大學農經博士；作者感謝農委會之經費補助以及研究助理蔡慧姿小姐於資料上之協助。
本文文稿審查作業之執行由陳淑恩編輯負責。

農業經濟叢刊（Taiwanese Agricultural Economic Review），8:1(2002)，23-56。

中國農村經濟學會出版

I、前 言

1.1 研究緣起與目的

我國於西元 1999 年 9 月 21 日在中部集集地區發生百年僅見大地震，此一災禍帶給農村嚴重肆虐，不但農田移位，甚至家破人亡，災區內可謂百廢待舉，由於此次災難多發生於農村地區，使原本發展結構欠佳的農村地區，再次遭受嚴重打擊。確亟須儘速建立一套重建機制，使農村能於最短時間內恢復往日生機。再者，我國已於 2002 年順利成為「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO) 會員國，此一變革將對我國農業經營型態產生重大影響，連帶衝擊到農村發展。而「永續性」(sustainability) 之規劃模式已是全球之趨勢，我國農村發展規劃自不能置身其外，亦即須建構以「農民」、「農地」及「農村」三者緊密結合之農村發展規劃模式，冀望能藉由此次震災區農村社區之重建注入新生命，以達到「浴火重生」。然本文亦由相關資料分析顯示，於進行震災區重建時，土地及所衍生問題常為衝突之焦點，申言之，若不能妥善處理則重建步調勢必受到重大延宕。基於此，本文主要研究目的在檢驗：於「衝突管理」之理論基礎上，配合農村社區土地重劃之重建工具，在實務推動上（本文以南投縣埔里鎮珠格里「珠子山農村社區」為研究個案，此為研究限制所在）究竟會產生哪些問題，並經由問題分析與援引法令規範，據以研擬對策，為達此一目的，本文認為必須包括下述研究面向（手段）：

1. 檢視國內外有關農村發展與衝突管理相關理論與文獻，並予以分析歸納，以作為本文之理論基礎，以及作為實證研究之問卷設計參考。
2. 以南投縣埔里鎮珠格里「珠子山農村社區」為實證研究範圍，並以農村

社區土地重劃為重建工具，就「實質利益衝突」相關問題徵詢重劃區內參與者意見，以確實研析重建時程延宕之問題所在。

3. 以「實質利益衝突」為主，經由上述之個案研究以及援引法令規範，提出改善農村社區土地重劃之相關建議。

1.2 研究方法（註1）

本文主要研究方法包括：

1. 文獻回顧法：蒐集農村社區土地重劃以及衝突相關理論文獻，加以研讀分析與整理，以作為實證研究之理論依據。
2. 問卷調查法：依農村社區土地重劃條例第六條第一項規定，重劃區內「土地所有權人」對重劃計畫書內容之意見對重劃單位始具有拘束力，本文鑑於「土地所有權人」僅有 52 人，乃以「普查」方式決定樣本，俾利問卷資料效度之提升。
3. 統計分析法：主要運用次數與交叉統計方法，進行衝突管理相關課題之關聯分析，以利對策之研擬。

II、文獻回顧與評析

震災型農村社區之性質雖與一般型農村社區有所差異，但於發展規劃理論之適用應屬相同，質言之，以發展規劃之「工具」運用而言，「土地重劃」（「農村社區土地重劃」屬之）恆為農村發展之工具，是以，本文擬介紹土地重劃，茲簡述如下：

2.1 農村社區土地重劃

所謂「農村」之定義係隨各種不同的觀點而有所差異，各國學者因其地

理環境、人口、社會及政治等因素之不同，其定義內涵亦有所差異（註 2）。政府為避免農村地區內土地無計畫之開發，乃於 1974 年及 1977 年分別制定「區域計畫法」及其施行細則以為規範，並嘗試從「分區使用」（zoning）觀點以管制農村區內之土地開發種類與強度（註 3）。由於本文旨在探討如何運用「土地重劃」作為九二一震災農村社區之重建工具（註 4），以解決土地相關衝突問題，又，為配合實證地區性質，本文所稱農村地區係以「非都市土地」為限（註 5），亦即係以「鄉村區」、「農村聚落」以及「原住民聚落」為限（註 6），在「農村社區重劃」基礎上，進行震災區內重建相關問題探討（註 7）。準此，農村社區土地重劃之意涵略以：在農村社區一定範圍內，依據上位計畫（例如非都市土地使用計畫）目標，調整重劃區內住宅、附屬房舍、道路、排水及其他公共設施用地結構，並作合理配置，以增進土地利用效率並改善居住生活環境，進而創造農村社區之新面貌（註 8）。

由於我國早期所推動之農村社區規劃建設多側重於「更新」方面（註 9），其性質與「全面性」之發展規劃有異，申言之，僅較著墨於農村社區「既有」建設上之維護與創新，此乃當時因法制規範不足有以致之（註 10），再者，在實務推動上，農村社區更新計畫之推動亦尚有諸多缺失亟待改進（註 11）。迄自 2000 年 1 月公布施行農村社區土地重劃條例以來（註 12），農村社區土地重劃區內土地所有權人之權益雖較以往獲得確保，但在所有權人所關注之「重劃負擔」、「拆遷補償」（註 13）以及「重劃協調溝通」（註 14）等面向上，依舊存有衝突，究竟該等衝突之內涵為何？是否於震災區推動時（見註 6），將面臨更大挑戰？頗值研究。

2.2 衝突管理（註 15）

2.2.1 衝突管理理論

早期衝突管理（conflict management）旨在解決傳統上較具「靜態」與

「單一」型之紛爭，其處理方式具被動與暫時性，嗣隨著社經條件之變遷，其處理方式已不同於一般傳統處理模式，而必須具有主動積極與前瞻性，尤其，衝突之來源漸呈多樣與複雜性，使得其管理模式亦異於以往，茲將衝突之主要來源（種類）簡述如次（詳圖 1）（註 16）：

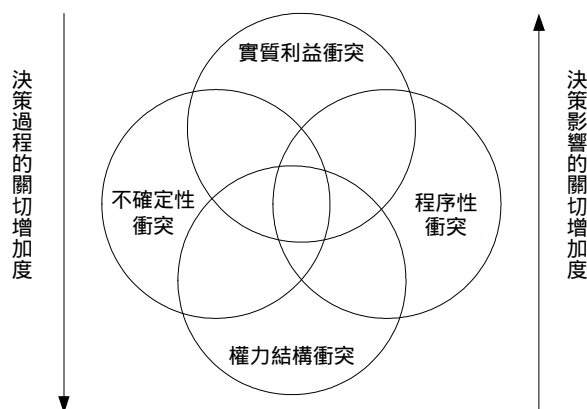


圖 1 衝突來源與關聯

資料來源：James (1985).（同註 16）

1. 權力結構衝突：此類衝突主要來自於權力結構之不一致，尤指相對弱勢者要求在資源與權力改善，或者強勢者之尋求更進一步特權有以致之。例如往昔都市計畫規劃過程中因被譏為「黑箱作業」，導致民眾無管道以參與決策所生之衝突，此類衝突常可見於公共政策領域中（註 17）。
2. 不確定性衝突：此類衝突主要來自於計畫參與者各自持有不同之「價值觀」，蓋縱令計畫參與者能認同整個決策之結構、程序以及實質利益之安排設計，亦將因不同價值觀而會對決策內容持不同判定與預期，此將加深不確定性，而使衝突更加惡化（註 18）。
3. 程序性衝突：此類衝突主要源自於因計畫之「程序性」，主宰了政策決策過程之大門，更控制著資訊流通與遊戲規則，將影響參與者影響決策之「能力」，因之，各參與者無不卯足勁以影響決策之制訂「程序」，如此

一來，便容易發生程序性衝突（註 19）。

4. 實質利益衝突：此類衝突主要係因計畫之決策結果會牽動各團體間之利益，於是，在利益分配不公之認知基礎上，團體（或個體）往往會使衝突進一步「外顯化」。

就農村社區土地重劃而言，「實質利益」之衝突主要存於重劃區內不同個體中（例如「配地比例」與「配地區位」；農村社區土地重劃條例第十一條、第十八條參照）以及重劃區內、外不同個體中（例如「參與重劃者」以及「未參與重劃者」；農村社區土地重劃條例第五第二項參照），尤其前者更是農村社區土地重劃實施過程中，重劃參與者關注重點，亦是其「實質利益」之具體表徵，主管單位若能妥適處理相信應可加速重建腳步，因此，本文於後述個案研究中（詳第 節）擬以此作為衝突型態並予以探討。

近年來，衝突管理理論已逐漸應用至計畫管制所衍生之相關問題（例如「暴利」與「暴損」等），於是，深具「公共抉選」性質之農村社區土地重劃計畫，自不例外，尤其在計畫形成與實施過程中，均內含各種衝突類型，使主管機關不得不藉助衝突管理機制之建構，避免產生衝突。茲可依衝突態樣進一步細分其管理機制（詳圖 2）（註 20），基本上，衝突管理機制之態樣係隨衝突之強弱（例如由開始之「課題產生」、「爭議浮現」到「僵局產生」等）以及衝突之時間長短等因素而定。另外，值得一提的是：亦會隨衝突解決場所而有不同，例如可從非正式場所之「調解」或「談判」到正式場所之「立法」或「司法裁決」（註 21）。就九二一震災農村社區土地重劃而言，由於重建迫在眉睫，不可過於延宕，必須仰賴政府大力介入（intervention），故性質上係屬「公辦式」土地重劃，從而，所選採之衝突管理機制應有異於「自辦式」土地重劃（農村社區土地重劃條例第九條第二項參照），亦即應側重於公法上（亦即官、民間）衝突之解決，因此，本文認為「行政管理（釋示）」（可參考圖 2）之運用便屬重要。

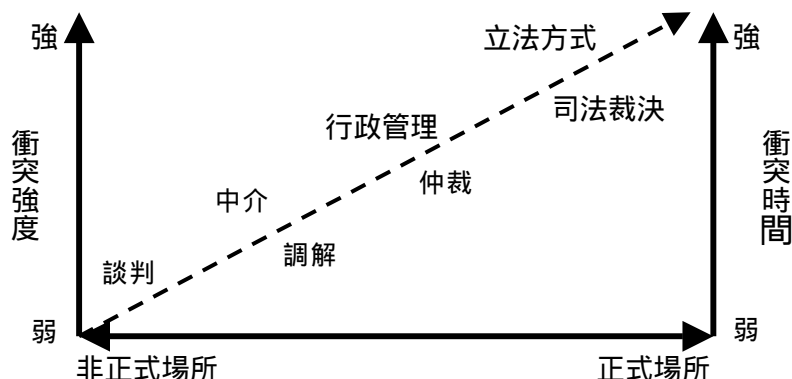


圖 2 衝突管理之機制示意

資料來源：修改自謝偉薇(2000)。(註 22)

2.2.2 衝突管理相關文獻

國內外衝突管理之研究文獻相當多，早期多集中於鄰避性（not in my backyard）設施興建相關案例之探討，但逐漸地亦推廣運用於策略規劃所生問題之解決（註 22），就九二一震災農村社區土地重劃計畫（研擬與實施）而言，於其實施過程中所產生的衝突主要呈現於公、私部門間，並不包括私部門間之衝突（註 23），惟均包含上文所稱之衝突型態，茲因篇幅限制以及研究目的之需，本文於個案分析中將側重於「實質利益衝突」類型上。

III、九二一震災區內一般課題之分析

茲依據本文撰寫意旨以及篇幅限制，擬將震災區內重建相關課題限縮於土地方面，並不擴及建物方面，又，本文表 1 亦歸納縷列出「地政單位之初步處理建議」，作者認為此應可作為個案實證研究時間卷設計之參考（詳第節），以進一步檢視於實施農村社區重劃時，「實質利益衝突」所呈現之內容與意涵，茲謹分述主要問題如下（詳表 1）（註 24）：

表 1 震災區土地之地權問題及處理建議

屬性	分類	問 題 說 明	地政單位之初步處理建議
地 權	共有土地	<ol style="list-style-type: none"> 1. 重新建屋時須全體共有人蓋章同意，若有一人不同意即無法重建。 2. 土地與建物共有人之間甚難達成重建之共識。 3. 共有土地無法協議分割，大部分原因係共有人分管，位置及實地使用面積與登記面積不一致，故無法達成協議，致無法辦理分割。 4. 共有人行方不明，無法辦理共有物分割登記。 5. 共有土地共有人申辦共有物分割登記，無法取得全體共有人之同意時，應訴請法院裁判始得辦理，如此一來勢必曠日費時影響重建。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 共有土地重建問題： <ol style="list-style-type: none"> 1.1 房屋倒塌重建，若無法取得全體共有人同意，可依土地法第三十四條之一第一項規定取得他共有權人過半數及其應有部分合計過半數或應有部分逾三分之二者（不計人數）之同意，逕向建築管理機關申辦房屋重建，若有需要，亦可一併向金融機關申辦融資。 1.2 惟依上款申請核發建照，仍須檢具土地法第三十四條之一第二項通知他共有人之證明文件。 2. 共有土地分割問題： <p>可洽他共有權人協議分割共有土地，如無法全體同意分割時，任何共有人得依土地法第三十四條之一第六項規定向該管縣（市）政府聲請調處。倘不服調處，應於接到通知後十五日內向司法機關訴請處理，逾期不起訴，則依原調處結果辦理。</p> 3. 依土地法第三十四條之一第六項規定，縣（市）政府為處理共有土地之糾紛，應設置不動產糾紛調處委員會，其設置辦法請內政部（地政司）儘速公布（已於民國九十年十月修正公布）。
地 權	佃農承租土地	<ol style="list-style-type: none"> 1. 佃農使用地主之農舍，經震災毀損要求重建。 2. 佃農使用地主之土地興建合法農舍，經震災毀損要求重建相關問題。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 佃農既非土地及農舍所有權人，依法並無權興建農舍，有關其安置問題，宜另循其他適當方式處理，其中「農村社區重劃」或「市地重劃」應值得研究。 2. 佃農原興建之農舍如為合法建築物，得依九二一震災重建暫行條例第十三條相關規定申請重建。

表 1（接續）

地 權 民 保 留 地	原	1. 在取得承租權或耕作權後而尚未取得所有權之前，經地震將違建震垮要求重建問題。	1. 原住民已設定耕作權之土地，其興建之農舍或合法房屋，可由縣（市）政府出具土地使用權同意書申請重建。至違章建築因係非合法房屋，不宜循其他方式處理。
	住	2. 未依規定申請辦理「原住民保留地」地上權、耕作權設定登記者。	2. 非原住民租用耕地，與農業發展條例第十八條農舍起造人應為農地所有權人之規定不合，故不宜循上項方式處理。
	地	3. 原住民保留地辦理地上權與耕作權登記後，已滿十年或五年，因鄉鎮公所未清查或耕作權人、地上權人已轉讓，致迄今該權利人仍無法取得所有權問題。	3. 非原住民承租之耕地所興建之農舍，可否依九二一震災重建暫行條例第十三條規定辦理，已由內政部釋示中。 4. 請縣政府轉知鄉公所加強宣導原住民，使其依照規定申請辦理原住民保留地上權、耕作權登記。 5. 原住民設定地上權、耕作權登記滿五年，可直接向鄉公所辦理所有權移轉登記，毋須辦理清理手續。至非法轉租轉讓或非法占用之土地，則應依照原住民保留地開發管理辦法相關法令規定辦理。

資料來源：本研究。

3.1 土地問題方面

3.1.1 地權問題

本次震災區內土地多屬祖先共業土地及祭祀公業土地，產權複雜異常，於重建過程中，無異雪上加霜，例如：於土地上無法興建建物，只能進行簡易修繕；震災區內多數土地無法進行買賣與抵押貸款，以改善災民財政困境，形成交易障礙。又，震災土地之現有占有人、使用人以及所有權人（共有人）與土地登記簿所載內容不符等，此皆影響重建時程（註 25）。

3.1.2 重建區位問題

針對震災較嚴重地區（例如屬地震斷層帶等地區），勢必無法於「原地」上進行重建，於是，若以土地重劃（本研究之「農村社區重劃」屬之）為重建方式，則其區位之選定乃受到相當之限制（註 26），凡此將加劇農村社區土地重劃之困難度。

3.1.3 地價調整問題

本次地震過後對區內地價產生重大打擊，但受限於相關單位每年僅公告土地現值一次，大大減輕其功能，因此必須先就災區受災程度予以分級，並訂定地價影響因素修正率，以算定地價額度，並作為重建推動之參考（例如作為權利轉換算定以及以地易地實施之基礎等）。

3.1.4 地籍位置錯亂問題

由於本次地震之震動能量巨大，使得災區內不少土地產生位移、扭曲變形、甚至滅失，雖測量單位已著手控制點之重建、校正工作（註 27），但並無法解決此一問題，雖然可經由土地重劃之土地交換分合等措施予以解決，但若未能精確掌控地籍資料，仍無法克盡其功，如此一來，震災區內實施農村社區土地重劃之成敗，地籍資料之掌控實為關鍵因素，此將延宕重劃之時程。

3.1.5 地用問題

震災區內之斷層帶內土地，雖原屬「建地」，勢必受到「禁建」，縱令可原地重建，亦因受限於開發規模過小（九二一震災重建暫行條例第十三條第一項參照），此時若欲以重劃方式進行重建，雖已有緊急命令以資規範，但若無法克服重劃所生問題以加速重建，則震災區內地用問題仍是嚴重。因此，如何在兼顧重建地區特色、災民意願以及重劃時間緊迫下進行農村社區土地重劃，對相關機關無疑是一項挑戰，但對震災區而言亦是一項轉機（註 28）。

3.2 震災區內之潛在衝突

基上所述，本文認為於進行個案（詳第 節）研析之前，應簡述主管機關對震災區重建之工具（包括農村社區土地重劃）為何？與非震災區重建工具有何差異？蓋唯有為如此，方能凸顯震災區之衝突差異，進而有效掌握衝突內涵，並據以研擬問卷，茲分述如下：

3.2.1 震災區重建策略以及個案地區選取

九二一震災重建暫行條例第二十條第一項規定：災區農村社區（聚落）之重建方式（土地重劃與區段徵收），係分別由農委會（水土保持局）以及內政部（地政司）負責推動，復依農村社區土地重劃條例第二條規定，內政部（地政司）係為中央主管機關，茲經由其評估獲選為農村社區土地重劃之地區計有二十八區，面積共約 182.7419 公頃，由於所選地區應較具有代表性，故本文爰乃以其所選定等地區作為實證個案選取之對象，並進一步以南投縣埔里鎮珠子山農村社區為個案實證地區（註 29）。

相較於「區段徵收」，災民對主管單位以土地重劃做為災區重建方式，普遍上較能接受（註 30），正因為如此，本文認為若能就重劃過程中所生之（實質利益）衝突徵點妥予解決，相信更能加速重建腳步，並縮短重建時程。

3.2.2 震災區與非震災區之比較

上文已簡述震災區內進行重建所須面對之土地問題態樣，以作為相關重建策略（亦即以農村社區土地重劃為基礎）研擬之依據，事實上，更重要者：究竟震災區與非震災區所面臨之衝突內涵有否不同，蓋此關涉農村社區土地重劃實施過程中，衝突解決策略之研擬。緣此之故，本文擬先分析之，其中「實質利益衝突」之內容主要包括：「重劃範圍界定」、「配地區位」、以及「配地比例」等項目（詳後述）（註 31）。

表 2 震災與非震災農村社區土地重劃面臨之衝突內涵比較

衝突種類	一般型農村社區土地重劃	震災型農村社區土地重劃
權力結構衝突	村(里)長與地方派系之權力結構 一般農村社區內或多或少存有不同派系組織，有可能源自於農會或相關組織，但就土地重劃之規劃時間而言，其時間上之急迫性不高，故衝突程度並不高。	農村社區內亦存有不同組織與派系，但因發生震災後，該等組織與派系欲獨佔賑災物資之分派，而將彼此衝突轉移至土地重劃之實施過程中，且提高對立，故其衝突程度較高。
程序性衝突	重劃協進會之組成與功能 一般農村社區皆有民眾自由選舉，以成立重劃協進會，其成員較具多面性，故所產生衝突強度亦較低。	因震災區之時間緊迫以及相關組織可掌控賑災資源分派，此時重劃協進會可能由村里長運用其行政資源，選擇同一派系組成之，故其衝突程度較高。
重劃說明會之參與程度	由於農民之社區意識不高，對於政府主辦之土地重劃參與程度普遍低落。	先前震災區農民已累積對參與農委會水保局與南投縣政府地政局災後重建規劃之不良印象，致使對內政部地政司所辦之農村社區土地重劃顯得參與意願低落，但某些派系卻藉機壟斷，使有意參與農民之參與管道遭受窄化，衝突程度提高。
實質利益衝突	重劃範圍界定之決策過程 一般農村社區之重劃範圍界定，可經由參與者或相關組織（例如重劃協進會等），在土地重劃規劃充裕時間下予以決定，故衝突程度不高。	震災農村社區內因鑑於時間緊迫，主管機關在「專業導向」下乃逕行界定重劃範圍，容易產生重劃參與者之不滿。
「配地區」之決策過程	一般農村社區進行土地重劃，建物除非妨礙重劃之分配，否則將不會遭致拆除命運，亦即將以重劃前土地「原位次」作為重劃後分配之依據，故衝突程度不高。	震災農村社區內因有其他因素（例如接近「地震斷層帶」等），致使重劃後可資分配土地面積減少，又，為提升生活環境品質，致使無法以重劃前土地「原位次」作為重劃後分配之依據，故衝突程度較高。

表 2（接續）

<p>「抵費地」一般農村社區進行土地重劃（配後，參與者普遍對法定「抵費地」之負擔比例較能接受，衝突程度不高。</p>	<p>震災農村社區內農民因震災致使其經濟能力顯著下降，因此會要求降低抵費地比例，但因區內多屬地震斷層帶禁止建築，以及提升生活環境品質之需，均將導致抵費地比例之提高，如此一來，勢必會提高衝突程度。</p>
<p>不確定性衝突</p> <p>信任強度 一般農村社區土地重劃受託單位，因較有充裕時間與重劃參與者進行溝通討論，故彼此間之信任度較高，雙方衝突程度不高。</p>	<p>部份震災區因先有農委會水保局進行土地重劃之規劃，後有南投縣縣政府進行重劃規劃，致有重疊規劃之虞，且建議內容不同，兼以土地重劃規劃時間緊迫，提高參與者對重劃計畫內容之不信任，乃增加彼此間之衝突程度。</p>

資料來源：修正自蔡慧姿(2001)。(註 23)

IV、實證研究地區簡介、問卷調查與分析

4.1 實證地區位置與範圍

雖然九二一震災多發生於農村地區，但因內政部（地政司）負責推動農村社區土地重劃之經費有限，經查僅有五個地區列入第一期優先推動計畫內，本文經過實地訪談，決定以南投縣埔里鎮珠格里之「珠子山農村社區」為實證研究範圍（註 32），就地理位置言，珠子山農村社區位於珠格里之中心位置，面積為 6.4364 公頃，而珠格里位於埔里鎮西南，緊鄰水頭里、溪南里及桃米里，位處埔里盆地南山麓，海拔介於 460-470 公尺，土質鬆軟，震災效應大（詳圖 3）。

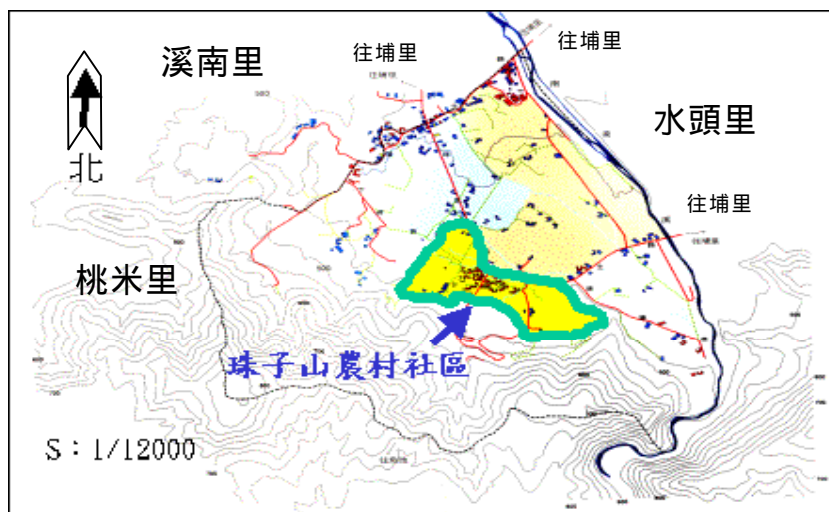


圖 3 南投縣埔里鎮珠格里子山農村社區之地理位置

資料來源：本文繪製。

4.2 地區發展現況分析 (註 33)

4.2.1 土地方面

4.2.1.1 土地使用狀況

依據南投縣地政局於 2000 年所提供資料顯示 (力宏工程顧問公司, 2000, 5-1 以下), 實證地區內屬甲種建築用地為 0.4827 公頃, 乙種建築用地為 1.9834 公頃, 丙種建築用地 0.1324 公頃, 故建築用地合計為 2.5985 公頃, 約佔總面積 40%, 而特定農業區內農牧用地為 2.9850 公頃, 約佔總面積 46%, 未登錄土地與其他用地 (例如交通用地) 合計為 0.8529 公頃 (詳表 3) (註 34)。依農村社區土地重劃條例第十一條第五項規定, 重劃區內重劃前經編定為建築用地以外 (農牧用地屬之) 之土地, 應提供至少 40% 之土地, 以供作「抵費地」(註 35), 較「一般型農村社區土地重劃」之負擔比例為高, 衝突程度勢必增加。

表 3 珠子山農村社區土地使用編定面積概況

類 別	甲種建築用地	乙種建築用地	丙種建築用地	林業用地	交通用地	特定目的事業用地	未登錄土地	特定農業區農牧用地	合 計
面 積 (公頃)	0.4827	1.9834	0.1324	0.3434	0.1071	0.1002	0.3022	2.9850	6.4364
百分比 (%)	7.51	30.81	2.05	5.34	1.66	1.57	4.69	46.37	100.00

資料來源：整理自力宏工程顧問公司（2000）。

4.2.1.2 土地所有權之權屬

本農村社區私有土地計 109 筆，面積為 4.8962 公頃，公有土地有 24 筆，面積 1.1271 公頃，未登錄土地共有 9 筆，面積 0.4131 公頃（詳表 4），若將未登錄土地視為公有土地，則兩者合計面積為 1.5402 公頃，約占重劃區總面積之 24%，此一數值關係到重劃參與者「抵費地」之負擔比例，連帶影響重劃推動難易度（註 36）。

表 4 珠子山農村社區土地所有權屬狀況

權屬情形	筆數（筆）	百分比（%）	面積（公頃）	百分比（%）
私有土地	109	76.76	4.8962	76.07
公有土地	24	16.90	1.1271	17.51
未登錄地	9	6.34	0.4131	6.42
合 計	142	100.00	6.4364	100.00

資料來源：整理自力宏工程顧問公司（2000）。

4.2.2 建物使用方面（詳圖 4）

本重劃區內建築物大部分供作住宅及農舍使用，但，農牧養殖設施所占比例亦不低，由於建築物倒塌比例過高（超過 80%），兼以違法建物（須被拆除）比例亦不低，致使重劃參與者對重劃之負擔內容相當「敏感」，官、

民間衝突之發生，乃屬預料中事。

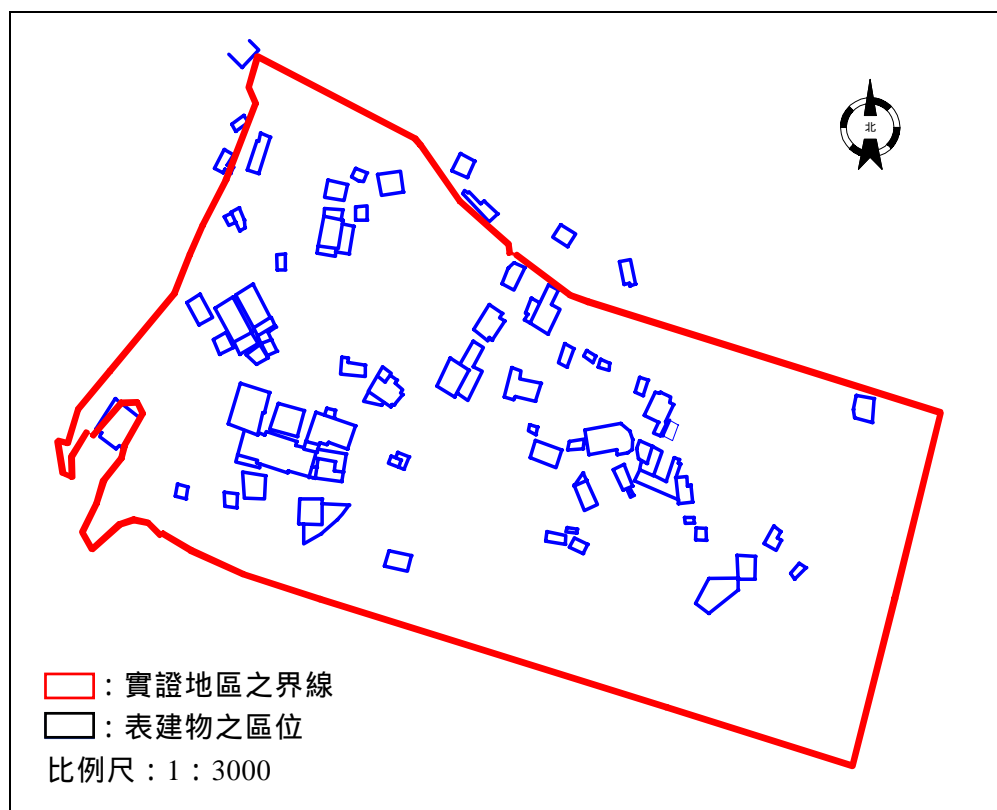


圖 4 珠子山農村社區建物使用分佈

資料來源：本文繪製。

4.3 實證研究地區之問卷調查與問題分析：以實質利益衝突為中心（註 37）

根據本問卷調查結果顯示：於實證地區內推動農村社區土地重劃，受訪者認為可能造成實質利益衝突（爭議）之依序為：「配地比例」、「配地區位」以及「重劃範圍」劃定過程（註 38），茲分述如下：

4.3.1 配地比例

依農村社區土地重劃條例第十一條第五項規定，重劃前屬「經編定為建築用地以外之土地」者，於重劃後應至少提供 40% 土地，以供作「抵費地」，本地區經初步模擬分析，該「抵費地」比例高達 50%（註 39），換言之，農民參與農地重劃後之配地比例僅為 50%，亦即農民僅能領回 50% 之建地，雖為建地，理應地價較高，但因重劃區普遍受到不動產不景氣之影響（事實上，全台皆然），致使建地之地價上漲率不如預期。以是，農民紛紛要求降低「抵費地」比例，並對重劃主管機關表達不滿（質言之，持「適當」與「不適當」比例分別為：34.6% 與 65.4%；詳表 5）（註 40）。茲依研究旨趣進一步分析農民會否因「職業別」不同而影響其對「配地比例」之看法，經由交叉分析可知（詳表 5）發現：若以持「適當」看法為分析主軸，兼業農與專業農之比例別為 66.7% 與 25.0%（註 41），由此似可推論：該重劃區內兼業農對重劃後之「配地比例」較持正面看法。相對地，專業農持「不適當」看法之比例則高達 75%，究其原因乃肇於重劃實施前專業農係以務農為生，農地為其命脈所繫，如今領回地雖屬建地價值較高，卻面臨「無農地經營」，致使發生「轉業」危機，如此一來，農民勢必離開長期賴以生存之地方，對此，相關配套措施之研擬應有必要。

表 5 農民職業別與配地比例（50%）適當度之關聯

職業別（看法）	單位：%		
	適 當	不適當	合 計
專業農	10 (55.6) (25.0)	30 (88.2) (75.0)	40 (100)
兼業農	8 (45.4) (66.7)	4 (11.8) (33.3)	12 (100)
合 計	18 (100)	34 (100)	52 (100)

資料來源：本研究。

4.3.2 配地區位

依農村社區土地重劃條例第十八條第一項規定，重劃後之土地分配區位，

原則上以重劃前「原有位次」為主，但由於本實證區內因其他因素（例如接近「地震斷層帶」等），致使重劃後可資分配土地面積減少，兼以某些土地被規劃為「道路」等公共設施用地（農村社區土地重劃條例第十一條第二項參照），致使該土地無法以重劃前之「原位次」為重劃後之分配依據，故衝突程度較高（持「滿意」與「不滿意」比例分別為：38.5%與 61.5%；詳表 6）（註 42），但本文以為，相關機關顯然須有配套措施以為因應（註 43）。茲依研究旨趣進一步分析重劃參與者會否因「土地權屬」不同而影響對「配地區位」（未依原位次）之看法，經由交叉分析可知（詳表 6）發現：就持「滿意」看法之「絕對值」而言，顯然低於持「不滿意」看法之比例（20 對 32），此意味著：重劃後之土地區位配置並未能受得參與者之青睞。復就持「適當」看法之內容言，顯然土地「所有權人」之比例較土地「相關權利人」（例如承租人、地上權人等）高出甚多（75.0%對 25.0%），本文以為：由於土地「所有權人」（尤指出租人）受到土地（例如區位與面積等）變動之牽絆較小，故縱令其未依照重劃前之「原位次」進行分配，對其衝擊亦不大；但就土地「相關權利人」言，因現行建物拆除之補償法制不公（註 44），以及處於經濟上之弱者，於所承租土地（或建物）區位變動或建物被拆遷後，往往無法於短期內取（租）得適當土地（或建物），因此，若重劃後之土地區位配置不能以重劃前之「原位次」進行分配，土地「相關權利人」之反應較土地「所有權人」為「敏感」，此乃屬預料中事，對此，重劃主管機關似應妥為處理，以降低其不安之心理感知。

表 6 土地權屬與配地區位（未依原位次）滿意度之關聯

單位：%			
土地權屬（看法）	適 當	不適當	合 計
所有權人	15 (75.0) (46.9)	17 (53.1) (53.1)	32 (100)
相關權利人	5 (25.0) (25.0)	15 (46.9) (75.0)	20 (100)
合 計	20 (100)	32 (100)	52 (100)

資料來源：本研究。

4.3.3 重劃範圍

農村社區土地重劃條例對重劃區範圍之決定並未明文規定，而是授權地方主管機關（例如南投縣政府地政局）依職權辦理（註 45），依本問卷調查結果可知：受訪者對重劃區範圍決定持「不滿意」者較持「滿意」者為多（53.8%與 46.2%；詳表 7），茲依研究旨趣進一步分析重劃參與者會否因「參與重劃」（亦即於重劃實施過程中有否參與重劃）之有無（註 46），而影響對「重劃範圍界定」之滿意度，經由交叉分析可知（詳表 7）發現：就持「滿意」看法為分析主軸而言，顯然「有重劃參與者」與「未重劃參與者」之比例並無差異（兩者均為 50.0%），此似乎意味者：「重劃參與」之有無並不能影響對重劃範圍界定「滿意度」（高或低）之看法，亦即兩者似無任何關聯。再就持「不滿意」看法言，其中「有重劃參與者」之比例卻較「未重劃參與者」為高（60.0%與 45.5%），當然，此一訊息似乎尚未能說明「未重劃參與者」與對重劃範圍界定「不滿意」成正比。茲值一言者：現行重劃參與者於重劃實施過程中參與重劃時機（點）之相關法制規定，似乎無法發揮應有功能，以降低參與者心中不滿與避免衝突發生，其原因為何？應值得予以深究。

表 7 重劃參與及重劃範圍界定滿意度之關聯

重劃參與度（看法）	單位：%		
	滿 意	不滿意	合 計
有參與重劃者	12 (50.0) (40.0)	18 (64.3) (60.0)	30 (100)
未參與重劃者	12 (50.0) (54.5)	10 (35.7) (45.5)	22 (100)
合 計	24 (100)	28 (100)	52 (100)

資料來源：本研究。

4.4 農村社區土地重劃衝突管理方法分析：以實質利益衝突為主

緣於上文，此處本文擬以實證地區內重劃主管機關於實施重劃過程中，對照前文「實質利益衝突」之處理方法（亦即「行政管理」與「立法方式」等方法；詳圖 2）以及重劃參與者意願為分析主軸，茲分述如下：

4.4.1 重劃主管機關對「實質利益衝突」之處理方法

由問卷資料分析可知（詳表 8）：重劃主管機關對於重劃所產生之實質利益衝突，其解決方式主要以「政府強勢主導」（65.5%）居首位，所稱「政府」係指農村社區土地重劃主管機關（亦即南投縣政府地政局；農村社區土地重劃條例第二條參照），而「擱置拖延（安撫民眾）」之處理方式則居次（52.5%），兩者係為實證地區內重劃主管機關處理重劃所產生實質利益衝突之主要方式，以此若與圖 2 所提衝突處理機制（方式）相互對照，顯然此兩種處理方式均非良善適宜，蓋參與者（災民）因悲情因素多少對重劃主管機關含有「依賴情結」，因之，政府若以「拖延戰術」委蛇虛應或者「強勢主導」，將會導致事倍功半。至於其他較可行之處理方式所占比例卻甚低（15.5%；以及 4.5%），例如行政管理（行政釋示）以及立法方式等，寧非怪哉。誠然若須動用立法（修法）方式等處理方法（例如修正農村社區土地重劃條例第十一條，以降低重劃參與人之抵費地負擔比例），此則已超出地方政府之職權，縱令由中央政府（亦即內政部地政司）為之，在時間上恐亦緩不濟急，如此一來，「行政管理」應屬可行之處理方式，例如授權由地方政府（如南投縣政府）依法研擬相關行政命令等。總之，本文認為重劃主管機關應善用既有法定組織（例如農村社區土地重劃委員會、農村社區更新協進會；農村社區土地重劃條例第四條參照），隨時掌控參與者之脈動，使之作政府與重劃參與人之橋樑，並使重劃理念及參與者願望得以契合，以化解不必要之衝突。

表 8 重劃主管機關對實質利益衝突之處理方式

項目	1	2	3	4	5	6
處理方式	擱置拖延 (安撫民眾)	政府強勢 主導	非正式 協商	行政管理 (行政釋示)	立法方式 (修法)	其他方式
百分比	52.5%	65.5%	3.5%	15.5%	4.5%	7.7%
排序	2	1	6	3	5	4

資料來源：本研究。

註：受訪者對處理方式係屬「複選」，並以「排序」方式代表其看法，本文係以「百分比」代表各種處理方式之「採用頻率」。

4.4.2 重劃參與者對衝突內涵之認知

由表 9 知，對「實質利益衝突」而言，受訪者普遍認為農村社區更新協進會之成員不具代表性（比例高達了 65.5%）（註 47），其次為「重劃計畫書內容之說明」（47.2%），亦即不滿重劃主管機關對其內容之說明以及釋疑（註 48）。再者「參與重劃者之發言權」（35.8%）以及「土地分配計畫書內容之說明」（30.5%）亦是被參與者所詬病，其他事項則所占比例不高。雖然農村社區土地重劃條例施行細則第二十條規定：重劃主管機關應於公告土地分配結果計畫書之前，就其內容向土地所有權人說明，並聽取其意見，但於實務上，為縮短重劃時程，重劃主管機關往往以「事涉專業」回應參與者之疑惑，兼以重劃主管機關亦不重視參與者之「意見」，因此衝突乃時有所聞（註 49）。

表 9 重劃參與者對衝突內涵之認知與意願

項 目	1	2	3	4	5	6
內 容	開會時間 與地點之 通知	重劃計畫 書內容之 說明	參與重劃 者之發言 權	重劃促進 會成員與 代表性	土地分配 計畫書內 容之說明	其他
百分比	3.9%	47.2%	35.8%	65.5%	30.5%	15.5%
排 序	6	2	3	1	4	5

資料來源：本研究。

註：受訪者對處理方式係屬「複選」，並以「排序」方式代表其看法，本文係以「百分比」代表受訪者對衝突之「認知」與「不滿」。

4.5 小結

茲根據上文論述，此處本文擬以下述幾項配套措施，作為實證區內農村社區重劃主管機關處理「實質利益衝突」之參考：

4.5.1 建立良好溝通模式

本文曾就「配地比例」、「配地區位」以及「重劃範圍」三項重劃事務，用以說明實質利益衝突內涵，事實上，若重劃主管機關能事先透過各種管道與重劃參與者溝通協商，相信此等衝突應可避免。此外，地方重劃主管機關亦應妥善運用既存相關組織（例如「九二一震災災後重建推動委員會」；九二一震災重建暫行條例第五條第二項參照）之運作功能，更重要者：應針對災區特性與需求，於地方政府（如南投縣政府）成立臨時性之重劃推動機關，其功能應有別於「一般性」建立良好之溝通模式，重劃機關應事先應與府內其他機關（例如農業局、建設局等）取得聯繫與共識，形成對外「口徑一致」，以強化與重劃參與者之協調效果。

4.5.2 確立落實震災重建相關法制之規定

相較於市地重劃計畫之實施，由於之前必須先行發布都市計畫（屬法定計畫），因此市地重劃參與者對重劃區內「公共設施用地」之面積與種類（公共設施用地負擔）已相當清楚且具拘束力，而不須由重劃主管機關親自予以說明，並亦能省卻爭議，土地所有權人於其規劃過程中均有法定參與管道，故爭議較少。但反觀農村社區土地重劃計畫，由於無上位計畫以及相關法律可資遵循（註 50）。以是，農村社區土地重劃主管機關勢必就「公共設施用地負擔」與「重劃費用負擔」向參與者詳加說明，但基於前述「實質利益衝突」之實證分析可知，對災民之說服力並未如預期。本文認為地方重劃主管機關應確實回歸並善用「九二一震災重建暫行條例」相關規定，例如應

善用「不動產糾紛調處委員會」(第九條參照)、「使用分區與用地編定變更程序縮短之權宜規定」(第二十條參照)、「災民安置(如農舍興建)權宜規定」(第二十條之一參照)以及「重劃費用負擔之減輕規定」(第二十一條參照)。

4.5.3 建構土地儲備制度

由於本實證地區位處山區(詳圖3),兼以靠近地震斷層帶,重劃後有甚高比例土地被列為「禁建」而無法依「原位次」進行分配,是以,平時重劃主管機應能掌控一定數量之土地,亦即必須建構一套土地儲備制度,以資交換(例如實施「以地易地」等),但因我國對公有非公用土地之利用政策一向為「財政掛帥」,作者亦同意此項建議實施不易,但無論如何,震災重建已屬燃眉之急,不容稍有拖遲。於是,除上述建議外,新近修正實施之「都市計畫法」第五十條之二(國有非公用土地與公共設施保留地之互換)以及第八十三條之一(運用「容積移轉」概念於公共設施保留地之取得)應可類推適用於震災之重建推動工作上(註51)。

4.5.4 精確掌握估價技術並運用大量估價方法

由實證研究發現本地區有不少建物因妨礙土地分配(例如被劃定為公園預定地等),致使必須拆除,其補償內容往往是被拆遷戶之關注焦點,雖然我國已實施土地估價師制度(註52),但因震災區內土地權屬與使用異常複雜,若處理不當勢必增加重劃之困難度,故本文建議應善用不同估價技巧(例如「比較法」以及「成本法」等,「不動產估價技術規則」第十八條以下參照),並針對震災區內之特性採取適當估價方法(註53),以化解官民間不必要衝突,縮短重建所需時間。

V、結 語

自 1999 年九二一震災發生以來，迄已屆三年，其間政府亦訂頒「農村社區土地重劃條例」以及「九二一震災重建暫行條例」以為因應，其中，農村社區土地重劃條例第五條第一項第四款以及九二一震災重建暫行條例第二條第一項均明定以「土地重劃」作為震災鄉村區（農村社區屬之）災後重建之主要實施工具。惟震災重建進度並未如預期，遂引發本文之撰寫動機。為此，本文乃以南投縣埔里鎮珠仔山農村社區作為實證案例，在以「農村社區土地重劃」為重建工具之命題下，探討「實質利益衝突」（屬衝突類型之一）之原因與管理方法，並側重於重劃範圍界定、配地區位以及配地比例等面向上。

經由實證結果發現：「政府強勢主導」居首位，而「擱置拖延（安撫民眾）」之處理方式則居次，兩者係為主管機關處理實質利益衝突之主要方式，此與本文所提衝突處理機制（方式）顯不相當，至於其他正式處理方式所占比例甚低，例如行政管理（行政釋示）以及立法方式等，此種衝突管理方法並不符合重劃參與者之意願。因此，本文建議農村社區土地重劃（地方）主管機關須針對重劃區內衝突之「態樣」，據以研析一套合適之衝突管理機制，而不能因循傳統以強勢主導方式進行衝突處理。基於此，本文最後針對溝通模式、組織功能、土地儲備制度以及估價技術等面向上，在「九二一震災重建暫行條例」相關規範基礎上，研提相關建議，期能確實發揮農村社區土地重劃功能，縮短災區重建所需時程。

（收件日期 2003 年 1 月 25 日；接受日期 2003 年 6 月 11 日）

註釋

1. 須指出者，本文旨在「法律政策理論」上，就震災區實施農村社區土地重劃所生問題，詳予分析並建構對策，亦即，在重建政策目標指引下，相關法律（例如「農村社區土地重劃條例」與「九二一震災重建暫行條例」等）之「經濟效率」為何，質言之，重建政策與法律之「連慣性」為何，基本上，此「連慣性」內容至少應包括：政策與法律之界面（interface）、政策轉化為法律之設計以及法律之效能（efficiency），得參：Miers 與 Page (1982)，頁 220，是本文所採研究方法較屬法制經濟分析法。茲以農地此一「財產權」為例，在該方法之運用下，應具有雙層意涵，一為「經濟權利」（economic rights）（著重經濟效率分析）；另一為「法律權利」（legal rights）（側重法規制度分析），後者為前者之因，前者為後者之果，兩者關係緊密，是以於檢視震災區農村社區土地重劃此一制度之良窳，則應兼顧兩者而不可偏廢，得參 Koegh (1999)，頁 2401-2414。
2. 得參陳明燦（1999）：我國農村地區農舍用地規劃制度之研究：管制政策之觀點，與大法商學報第三十五期，頁 287-325。
3. 例如針對人口聚居在 200 人以上，得斟酌地方情形及需要，就現有建地邊緣為範圍，劃為鄉村區（製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第六點參照），另有關鄉村區之定義亦可參考：區域計畫法施行細則第十三條第四款規定。
4. 事實上，自九二一震災發生後，各界均陸續提出各種重建策略，文獻亦甚多，例如學者楊重信即提出在社區重建方面應採「集體協議」方式（農村社區土地重劃之精神屬之）為之，參考楊重信（1999）：九二一災後城鄉重建-基本考慮、目標與策略，收於中研院經研所主辦：九二一災後城鄉重建政策研討會，頁 12 以下。
5. 所謂非都市土地，依都市計畫法（都市計畫法第九條參照）規定可知係指：實施市（鎮）計畫、鄉街計畫、以及特定區計畫以外之地區，於是都市計畫範圍內之「農業區」，即不屬本文之探討範圍。
6. 依據「九二一震災重建暫行條例」第二條第一項規定：「災區鄉村區、農村聚落及原住民聚落重建，應配合其風貌及居民意願，並得以土地重劃、區段徵收等方式辦理」，此項規定與「農村社區土地重劃條例」第三條第一項之內容不謀而合。
7. 事實上，就非都市地區內「農村土地」之重建推動系統而言，目前存有兩大體系，一為以農委會為主體（以「農村聚落」為限）；另一為內政部地政司（以「鄉村區」為限），由此顯現出重建體系之不一，其業務或有重疊之處，進而影

響重建效率。

8. 「農村社區土地重劃條例」第一條第一項參照，須指出者：主管於該條例生效（89.01.28）前，由於所推農村土地重劃缺乏法令依據，致計畫內容不具拘束力，誠屬可惜。
9. 故當時之研究重點亦以農村社區更新重劃為主，主要相關文獻例如：文一智（1994），頁 293-331、張燈塘（1991），頁 44-51、韓選棠（1991），頁 36-54、以及陳博雅（1999），頁 4-8。
10. 我國自民國八十六年執行農村社區更新重劃以來，於「農村社區土地重劃條例」訂頒之前，主要之法令依據有二：一為台灣省政府於民國八十六年十二月函頒「台灣省農村社區試辦土地重劃要點」；另一為台灣省政府於民國八十七年四月函頒「台灣省農村社區更新土地重劃實施辦法」，均屬行政命令缺乏強制力與拘束力，由於土地重劃實施過程中多所涉及人民權利義務，故理應以法律規範，以符法制。又其他涉及之相關法令計有：農業發展條例第六十一條以及平均地權條例第五十三條第一項第四款，但因實施過程中，對人民權利義務缺乏規定，故在實務上亦未據以推動實施。
11. 例如：實施地點選定、是否與農地重劃同步實施、農宅（重建）規劃設計、如何與農地（釋出）政策配合、以及規劃效力等，均屬早期推動農村社區更新重劃所面臨之挑戰，詳參謝智榮（1999）：農村社區更新重劃與景觀塑造之探討，頁 30-33。
12. 事實上，農村社區土地重劃在國外（尤指小農制之西歐地區，例如德國與英國等地區）係屬農村規劃之重要工具，因此所累積相關文獻亦相當可觀，可參考：Pinto（1996），頁 129-147；Bonfanti（1997），頁 91-98；Jaarsma（1997），頁 47-54；Bosshard（2000），頁 29-41；Läpple（1994），頁 91-101；Thomas（1995），頁 293-299；以及 Wirth（1996），頁 334-344。
13. 重劃參與者之最大負擔莫過於抵費地，雖已將重劃區內抵費地總面積降到以不超過各該重劃區總面積 35%（農村社區土地重劃條例第十一條第四款參照），此與「市地重劃」相較（抵費地比率為以不超過各該重劃區總面積 45%；平均地權條例第六條第三項參照），有減輕重劃參與者負擔之功能，但此一數值是否妥適，仍有問題。
14. 按農村社區土地重劃條例第六條第一項規定：須徵得農村社區土地重劃區內私有土地所有權人過半數，而其所有地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，才得以辦理（公辦式）之農村社區土地重劃，此一辦理門檻與「市地重劃」規定相符（平均地權條例第五十六條第三項參照），但值一提者：前揭農村社區土地重劃條例第六條第一項亦規定：農村社區土地重劃主管機關於擬定重劃計畫書之前，須邀集土地所有權人舉辦公聽會，以爭取其同意，由此觀之，與性質相近之

「市地重劃」相較，農村社區土地重劃在「重劃協調溝通」方面，似較重視土地所有權人之意見，但在實務操作上，是否即無問題？值得探究。

15. 關於衝突概念之文獻不少，學者 Minnery 認為衝突是多向度、動態且無處不在，是複雜、微妙且難以理解，本文甚表贊同，得參 Minnery (1985)，頁 3。
16. 主要參考學者 James (1985)，頁 160 以下。
17. 以農村社區土地重劃為例，在「重劃地區選定」、「重劃負擔」以及「土地分配」等方面皆為適例，例如在「重劃地區選定」方面，雖農村社區土地重劃條例第五條第一項訂有明文，但在實際認定上，並非全無疑義，於是權利相對弱勢者乃易滋生衝突。
18. 就農村社區土地重劃言，主管機關於重劃計畫研擬前，如何與重劃參與者進行「溝通」，以及溝通「模式」為何（尤指農村社區土地重劃條例第六條第一項）？皆為影響不確定性衝突之重要因素。
19. 以農村社區土地重劃言，影響程序性衝突發生原因不外乎以農村社區土地重劃條例之「規範內容」，若以「聽證會」（屬重要之程序）為例並與市地重劃計畫相較，主管機關於研擬農村社區土地重劃計畫研擬時須舉辦「聽證會」（農村社區土地重劃條例第六條第一項參照），後者則無此一規定（平均地權條例第五十六條第二項參照）。
20. 詳參謝偉薇（2000），頁 2-19、洪鴻智（1995），頁 172-206 及汪明生與朱斌妤（1999），頁 16 以下。
21. 所謂「正式性」與「非正式性」場合之分，其基準點在於衝突解決者之「屬性」，以「司法解決」為例（詳圖 2），其衝突解決者即為法官等，此為政府之正式組織編制，不若「中介」多以民間第三團體為成員。至於兩者為何呈現「連續」關係？此係因便於分析之故，當「非正式性」場合之解決無以奏效時（亦即衝突強度甚大），則必須由屬「正式性」場合之方式加以解決。關於兩者之「界線」所在，應屬因案而異（例如由「調處」過渡到「司法審理」；可參土地法第三十四條之一第六項以及第四十六條之二第二項）。關於衝突強度與衝突時間成「正比」關係，此應屬正常狀態之結果，蓋衝突時間愈長，則愈棘手，並且愈須以「正式性」方式，始克有效。
22. 例如在專書方面可參：張世達（2000），汪明生與朱斌妤（1999），謝偉薇（2000），蔡源德（1998），洪維廷（1998），張利國（1997），洪鴻智（1995），陳俊潔（1995），蔡宏進（1999）。在西文方面甚多，例如可參：Minnery (1985)，Forester (1987)，Hoch (1990)，Healey (1992)，Murtagh (1997) 以及 Murtagh (1998) 等文獻。
23. 目前九二一震災農村社區重建相關文獻至少包括：張學海（1999），頁 26-30、楊松齡（1999），頁 10-13、游適銘（1999），頁 24-30、張婉宜（1999），頁 18-23、

- 陳仁偉 (2000), 頁 29-38、以及蔡慧姿 (2001), 頁 3-1 以下, 茲值一提者, 前揭文獻僅蔡氏論文係從衝突管理觀點, 並以土地重劃為基點, 研擬農村社區土地重劃計畫實施過程中衝突之解決策略, 尤其在衝突管理相關文獻方面, 為本文撰寫公、私間衝突與管理之主要參考依據, 見蔡慧姿 (2001), 頁 2-7 至 2-16。
24. 此即為前揭「實質利益衝突」之體現, 如前述, 本文係以「實質利益衝突」為個案研究之分析主軸, 質言之, 該類型衝突之焦點為「配地比例」等面向上, 而「政府」適為其規範者, 因此其衝突應可定性為「公法」糾紛, 與「私權爭執」有異, 又, 基於篇幅限制與研究目的之需, 表 1 將以「地權」為限。
 25. 雖然九二一震災重建暫行條例第六至十四條對震災區內地權問題已有因應規定, 但本文認為尚有不足, 申言之, 震災區內土地權利關係人之看法為何, 均應深入分析。
 26. 以土地重劃為重建方式為例, 可資參考之區位選定方式為: 於災區內、外合併重劃 (亦即跨區重劃) 於鄉村區 (可進行重劃之相關限制條件必須加以鬆綁) 進行重劃以及於山坡地保育區 (可進行重劃之相關限制條件必須加以鬆綁) 進行重劃等地區。
 27. 有關震災區基本控制點問題與對策, 請詳參曾德福 (1999), 頁 4-7。
 28. 例如辦理非都市土地使用分區變更時, 即不受區域計畫法第十五條之一、第十五條之三以及農業發展條例第十條、第十二規定之限制, 以縮短重建所需時程 (九二一震災重建暫行條例第二十條第二項參照), 但此項權宜規定僅持續五年 (九二一震災重建暫行條例第七十五條參照), 將於民國九十四年二月失效, 屆時主管機關將如何處理頗值關切。
 29. 事實上, 此次震災地區多發生於「非都市地區」內, 本文之實證地區 (南投縣埔里鎮珠子山農村社區; 詳圖 3) 即屬之, 作者亦多次參與由內政部地政司中部辦公室土地重劃科所主辦農村社區土地重劃之「地區勘選」工作, 並經由多次之意見諮詢, 作者乃以南投縣埔里鎮珠子山農村社區為個案實證地區。
 30. 九二一震災重建暫行條例第二十條第一項規定參照。
 31. 本文對震災區之「重建策略」撰寫方式主要採「比較方式」(亦即與「一般型」農村社區土地重劃比較), 以凸顯出其衝突內容與意涵 (例如衝突強度等) 之不同處、以及衝突之嚴重性。
 32. 蓋珠子山農村社區受災情況慘重, 僅屋房倒塌率便高達八成, 災區重建迫在眉睫, 此外本地區曾經農委會水保局以及南投縣縣政府進行土地重劃之規劃, 此次亦被列入內政部 (地政司) 第一期優先推動土地重劃計畫之地區, 顯示對土地重劃計畫進行深入分析, 應有其必要性。
 33. 茲因篇幅之限, 此處撰寫僅以土地與建物為限。
 34. 事實上, 誠如上言, 本實證地區早先已進行土地重劃規劃, 並完成規劃報告書,

- 例如南投縣政府委託力宏工程顧問有限公司，詳參力宏工程顧問公司（2000）：南投縣埔里鎮珠子山農村社區土地重劃先期規劃及土地模擬分配研究報告書，至如何實現規劃目標，易言之，如何進行土地重劃？應採何種方式？均付之闕如，類此規劃報告充斥於震災區內，對災區重劃之助益有限。
35. 原本「抵費地」（定義詳參農村社區土地重劃條例第十一條第二項）比例以不超過各該重劃區總面積之 35%（農村社區土地重劃條例第十一條第四項參照），如此一來，本實證地區進行土地重劃時，勢必增加農民負擔（亦即「抵費地」負擔比例較「一般型」農村社區為高；此負擔所生衝突屬「實質利益衝突」類型，詳表 2），衝突程度亦會隨之增加。
 36. 蓋縱令將公有土地「全部」視為公共設施之「抵充地」（事實上不然；農村社區土地重劃條例第十一條第二項參照），並令重劃區「抵費地」比例縮減至正常比例（亦即占該重劃區總面積 35%），兩者相減（亦即 $35\%-24\%=11\%$ ），重劃參與者仍須負擔 11% 之「抵費地」，對已飽受震災衝擊之災民言，無異雪上加霜。
 37. 茲因篇幅之限，爰從略問卷內容，並配合撰寫意旨僅以受訪者（亦即重劃參與者；採「普查」方式以決定樣本，共計 52 位受訪者）對「實質利益衝突」（內容詳表 2）方面之分析為限，有關問卷內容（基本資料與土地建物權屬等）以及實質利益衝突分析主要參考：蔡慧姿（2001）（見註 24），頁 4-12 至 4-19。
 38. 事實上，其他衝突事項尚有：建物拆遷補償、工程費補助比例、以及公共設施種類與面積等因素，惟其比例較低，且不屬「實質利益衝突」範圍（詳表 2），故從略。
 39. 本研究於進行實證研究時，農村社區土地重劃條例施行細則尚未公布（嗣後公布；見註 43；附件二），故乃以性質相近之市地重劃有關重劃完成後之配地計算公式為基準，模擬分析實證地區「抵費地」之負擔比例（詳市地重劃實施辦法「附件二」）。
 40. 由表 5 數據可知：持「適當」比例為 34.6%，該值係由 18/52 得出；至持「不適當」比例為 65.4%，該值則係由 34/52 得出。
 41. 雖然兼業農與專業農對「配地比例」持「適當」看法之絕對值差距不大（亦即 8 與 10；詳表 5），但因各自「母數」值差距較大（亦即 12 與 40；詳表 5），導致其比例差距較大。
 42. 38.5% 與 61.5% 之得出，其計算方法同註 40，茲不贅言。
 43. 例如「以地易地」、「容積移轉」以及「土地儲備制度」（land banking system）等，均屬重要之配套措施。
 44. 現行建物之拆除補償對象（例如因妨礙重劃而被拆除等），仍以建物所有權人為主，似有不公。
 45. 依農村社區土地重劃條例施行細則第三條（內政部地政司於 91.03.07 台內中地字

- 第 0910083048 號令訂定發布)規定可知：地形地物界線等均為農村社區土地重劃實施範圍決定之重要因素，但地方農村社區土地重劃主管機關仍可基於同條「其他特殊需要」之授權而有極大之行政裁量權。
46. 由農村社區土地重劃條例之規定可知：重劃參與者於重劃實施過程中可參與之時機（點）主要為：「重劃計畫書之報核與公告」（農村社區土地重劃條例第六條參照）以及「重劃土地分配結果計畫書之公告」（農村社區土地重劃條例第十九條參照）；其餘亦可經由農村社區土地重劃委員會或農村社區更新協進會表達看法，本文此處之「參與」係採狹義而限縮於前者。
47. 蓋由實地訪談得知，實證地區農村社區更新協進會之組成份子（學者專家除外），多為珠格里里長之親信，益增重劃參與者之不滿。
48. 按農村社區土地重劃條例施行細則第五條規定：重劃計畫書內容應包括：重劃區名稱與範圍以及法律依據等事項，其中，同條第一項第十、十一款之「公共設施用地負擔」與「重劃費用負擔」兩項更是攸關參與者之權益至鉅，但若重劃主管機關未能妥適解說與釋疑，則必將產生衝突。
49. 雖然農村社區土地重劃條例二十條對土地分配結果之異議處理模式（查處、調解、調處、以及裁決）有所規定：但就重劃參與者之法律救濟程度言，顯有不足，有關市地重劃實施過程中如何確保參與者之權益詳參陳明燦（2001），頁 159-210。
50. 目前行政院農委會正研擬「農村建設法」（草案），使農村地區之規劃建設能取得法律依據，並能發揮指導農村社區土地重劃計畫之功能，但此係適用於「一般性」農村社區，對「震災型」農村社區土地重劃並無助益。
51. 中華民國九十一年十二月十一日總統華總一義字第 09100239060 號令。
52. 詳參「不動產估價師法」相關規定（中華民國八十九年十月四月總統公布），以及相關法規命令：例如「地價調查估計規則」、「土地建築改良物估價規則」、以及「不動產估價技術規則」（中華民國九十年十月十七日內政部訂定發布）等。
53. 對此，林英彥教授曾發表多篇巨著，可參氏著：「談震災後之土地估價」、以及「談震災後之地價調整問題」，詳參陳奉瑤主編（2000）：林英彥教授退休紀念論文集，頁 119-134。

參考文獻

- 力宏工程顧問公司，2000。「南投縣埔里鎮珠格里珠子山農村社區土地重劃先期規劃及土地模擬分配先期規劃報告書」。南投縣政府委託研究報告書。力宏工程顧問公司。
- 文一智，1994。「台灣地區以土地重劃方法辦理農村社區更新計畫之探討」，發表於農村發展規劃國際學術研討會。台北：中國農村發展規劃學會。3月17日-18日。
- 汪明生、朱斌妤，1999。『衝突管理』。台北：五南圖書出版公司。
- 洪鴻智，1995。「空間衝突管理-策略規劃方法之應用」，『興大法商學報』。31期，172-206。
- 洪維廷，1998。「發展許可衝突管理機制之研究」，『台灣土地金融季刊』。35卷，1期，191-207。
- 張燈塘，1991。「農地重劃與農村社區更新配合辦理之探討」，『台灣地政』。81期，44-51。
- 張世達，2000。「集合住宅中住商混合使用衝突解決機制建立之研究-以廣三大時代社區為例」。碩士論文，逢甲大學都市計畫研究所。
- 張利國，1997。「從環境衝突觀點探討傳統都市計畫制訂模式之合理性-以台中縣大度山居民抗爭為例」。碩士論文，台灣大學建築城鄉所。
- 張學海，1999。「九二一災後祭祀公業產權糾紛處理」，『現代地政』。222期，26-30。
- 張婉宜，1999。「九二一大地震災後地權處理之概說」，『地政通訊』。2期，18-23。
- 陳奉瑤主編，2000。『林英彥教授退休紀念論文集』。台北：宏大不動產叢書5。
- 陳博雅，1999。「從永續發展探討台灣之農村更新策略」，『台灣地政』。158期，4-8。
- 陳俊潔，1995。「都市計畫衝突解決之研究」。碩士論文，台灣大學建築城鄉所。
- 陳仁偉，2000。「九二一地震災區以土地重劃權利變換方式辦理整體重建-以南投市千秋里泥鰍肚社區為例」，『台灣土地金融季刊』。37卷，2期，29-38。
- 陳明燦，2001。『財產權保障、土地使用限制與損失補償學術論文集』。台北：翰蘆圖書出版公司。
- 陳明燦，1999。「我國農村地區農舍用地規劃制度之研究：管制政策之觀點」，『興大

- 法商學報』。35 期，287-325。
- 陳明燦，2000。「九二一地震災區農村土地永續發展策略之研究-以土地重劃觀點為基礎」。行政院農委會委託研究報告書。89 科技-1.6-輔-42 (2)。國立台北大學。
- 游適銘，1999。「談地震後之地價」，『地政通訊』。2 期，24-30。
- 曾德福，1999。「九二一地震災區基本控制點檢測報告」，『地政通訊』。2 期，4-7。
- 楊重信，1999。「九二一災後城鄉重建-基本考慮、目標與策略」，發表於九二一災後城鄉重建政策研討會。台北：中研院經研所。11 月 17 日。
- 楊松齡，1999。「以區段徵收方式進行九二一震災地區重建之探討」，『地政通訊』。2 期，10-13。
- 蔡源德，1998。「台北市路外停車場興建衝突管理分析」。碩士論文，中興大學都市計畫研究所。
- 蔡宏進，1999。「社會衝突概念與理論及其在台灣鄉村社會發展上的應用」，『合作經濟』。63 卷，1-8。
- 蔡慧姿，2001。「九二一震災農村社區土地重劃衝突及管理模式之研究」。碩士論文，台北大學都市計畫研究所。
- 韓選棠，1991。「農村社區更新農宅規劃理論與實務」，『土地行政』。69 期，36-54。
- 謝智榮，1999。「農村社區更新重劃與景觀塑造之探討」，『人與地』。188 期，30-33。
- 謝偉薇，2000。「公共設置環境衝突管理探討-以台北市公共設施設置衝突事件為例」。碩士論文，台北大學都市計畫研究所。
- Bonfanti, P., A. Fregonese and M. Sigura, 1997. "Landscape Analysis in Areas Affected by Land Consolidation," *Landscape and Urban Planning*. 37 : 91-98.
- Bosshard, A., 2000. "A methodology and Terminology of Sustainability Assessment and its Perspectives for Rural Planning," *Agriculture Ecosystems & Environment*. 77 : 29-41.
- Forester, J., 1987. "Planning in the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in Local Land Use Regulation," *American Planning Association*. 53 : 303-305.
- Hoch, H., 1990. "Power Planning and Conflict," *The Journal of Architectural and Planning Research*. 7 : 271-283.
- Healey, P., 1992. "Planning through Debate: the Communicative Turn in Planning Theory," *Town Planning Review*. 63 : 143-162.

- Jaarsma, C. F., 1997. "Approaches for the Planning of Rural Road Networks According to Sustainable Land Use Planning," *Landscape and Urban Planning*. 39 : 47-54.
- James, C. S., 1985. *Urban Planning*. New York : McGraw-Hill.
- Koegh, G., 1999. "Property Market Efficiency: An Institutional Economic Perspective," *Urban Studies*. 36: 2401-2414.
- Läpple, E. C., 1994. "Dorferneuerung,ein staatliches Instrument der Landentwicklung," 發表於農村發展規劃國際學術研討會。台北：中國農村發展規劃學會。3月17日-18日。
- Miers, D. R. and A. C. Page, 1982. *Legislation*. London: Sweet & Maxwell.
- Minnery, J. R., 1985. *Conflict Management in Urban Planning*. Suffolk: Richaed Clay Ltd.
- Murtagh, B., 1997. *Community and Conflict in Rural Ulster*. Coleraine: University of Ulster.
- Murtagh, B., 1998. "Community, Conflict and Rural Planning in Northern Ireland," *Journal of Rural Studies*. 14 : 221-231.
- Pinto, P. A., 1996. "A Social Approach to Land Consolidation Schemes," *Land Use Policy*. 13 : 129-147.
- Thomas, J., 1995. "Zur Sinnhaftigkeit von Bodenordnungsmassnahmen in den ländlichen Bereichen-Versuch einer Systematisierung," *Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung*. 36 : 293-299.
- Wirth, P., 1996. "Nachhaltige Erneuerung ländlichen Räume in den neuen Bundesländern," *Raumordnung und Raumplanung*. 5 : 334-344.

A Study on the Problems and Strategies of Reconstruction in Agricultural Village in the Earthquakes Areas on 21st September 1999 in Taiwan: A Viewpoint of Land Consolidation

Ming-Tsann Chen*

After earthquakes caused serious damages and disasters in Taiwan on 21st, September 1999, the process of reconstruction and land consolidation in agricultural villages of disaster areas, still unable completed. This paper, therefore, tries to analyze related issues during the land consolidation in the agricultural villages on the viewpoint of the "conflict management".

In order to investigate more detail, this research selected the "Chu-Tzu-San" agricultural village, which located in the Pu-Li Town of the Nan-Tou County, as an example. After analyzing, the content of the conflict in the empirical areas is diversified. But, the governmental sections neglects and ignores conflicts during the land consolidation in the agricultural villages. Instead, government want to dominant in orders to reduce the time cost. This strategy causes more serious conflicts from the participators. At last, this paper suggests some measurements for the during the land consolidation in the agricultural villages as follows:

- 1. Establishment of a functional negotiation between the government and the participators.*
- 2. Improvement the legal based for the land use planning system in the rural areas.*
- 3. Establishment of a functional "Land-Banking System" in the Government.*
- 4. Improvement the technique of the land price appraisal.*

Keywords: *Earthquakes on 21st September 1999, Land Consolidation in the Agricultural Village, Conflict Management*

* Professor, Department of Land Economics and Administration, National Taipei University.