

臺灣鄉村區更新機制可行性之案例探討

吳振發¹ 張曜麟² 陳意昌³ 陳錦梅⁴

摘要

為尋求鄉村區土地各項問題之可能解決方式，本研究進行 2 個鄉村區土地現況實務模擬演練，透過鄉村更新法制及執行機制之檢討，提出鄉村區更新創新機制，其主要核心概念是政府以興闢公共設施建設之經費及代辦產權交換分合之經費，交換鄉村區公共設施用地之產權，達到鼓勵自發性整合分割共有產權的目的。其次，經由調整鄉村區範圍之做法，由政府預算興闢必要的公共設施，以利後續新建或更新建築。此方式的優點為民眾負擔較低，並降低了土地炒作的空間，且不需大興土木，僅公共設施部分需要拆遷更新。本研究提之鄉村更新創新機制，除建議在國土計畫架構下之土地使用管制相關法規中，制定鄉村區更新之範圍調整原則及鄉村區更新之建築用地限制以外，亦建議修正相關法規。

關鍵詞：鄉村區、模擬演練、鄉村區更新、創新機制

¹ 國立中興大學園藝系教授

² 嘉南藥理大學休閒保健管理系助理教授

³ 內政部土地重劃工程處鄉村更新建設課課長，通訊作者(yc.chen@mail.lceb.gov.tw)

⁴ 內政部土地重劃工程處鄉村更新建設課技士

壹、前言

區域計畫法施行細則第十一條指出非都市土地得劃定為各種使用區，其中第四款所謂鄉村區即為調和、改善農村居住與生產環境及配合政府興建住宅社區政策之需要，會同有關機關劃定者。另依據「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 5 點與第 6 點，其劃定原則標準如下：凡人口聚居在二百人以上，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；但山地鄉及離島地區之聚居人口在一百人以上者，得比照辦理；聚居人口在一千五百人以上者，如區內現有空地，不敷未來五年人口成長需要時，得增加鄉村發展用地。

鄉村區劃定後，依「區域計畫法」第 15 條規定，直轄市、縣（市）主管機關應參酌地方實際需要，依各類用地規定編定，其已依法核定之各種公共設施用地，能確定其界線者，並應測定其界線後編定之。其中，乙種建築用地為供鄉村區內建築使用者；交通用地為供鐵路、公路、捷運系統、港埠、空運、氣象、郵政、電信等及其設施使用者；水利用地為供水利及其設施使用者。1970 年至 1980 年代，政府將非都市土地納入土地使用管制，第 1 次劃定使用分區及編定使用時，僅按現況編定，未考量公共設施用地或進行土地使用規劃，未予整體規劃建設，自由放任發展，使得鄉村地區空間發展失序。

國土計畫法業於 2016 年 1 月公布，為我國空間計畫與土地使用管理體制一大革新，依該法第 45 條之規定，中央政府應於施行後 2 年，公告實施全國國土計畫，未來非都市土地之鄉村區，將依地理特性被劃入「農業發展地區」或「城鄉發展地區」。依據內政部於 2018 年 4 月 30 日公告「全國國土計畫」中提出，城鄉發展策略之一「推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌」，鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，充實生活機能設施、維護地方文化特色、營造鄉村生產經營環境、培育鄉村人力資源及建立生態網路，以協助鄉村地區永續發展；另為改善鄉村地區之公共設施缺乏、建築土地不足、農村環境破壞及蔓延無序發展等課題，鄉村地區整體規劃應考量人口結構及發展趨勢。此計劃並提出農業發展型之農村聚落應以農村再生為基礎，鼓勵透過農村社區土地重劃等方式，建立產業活化措施、進行整體環境改善、提供幼童及老年社區照顧福利設施、改善道路及污水處理等公共設施、注重生態保育與防災設施等；而工商發展型之社區聚落具備都市生活特徵，宜劃設適當發展範圍，以擬定鄉街計畫方式，規劃配置基礎公共設施、污染防治相關設施，塑造城鄉生活風貌（內政部，2018）。

陳意昌等人(2017)彙整目前鄉村區面臨問題，包含共有土地、公共設施用地缺乏與用地取得困難及建物老舊等問題。吳振發(2018)進一步提出說明：(一) 鄉村區共有土地問題：因台灣特殊之民情、土地世代繼承，造成鄉村區土地共有情形嚴重，共有土地問題將影響鄉村區發展，容易造成公共設施興建不易、建物窳陋等問題。目前土地共有人辦理共有土地分割，可依民法第 819 條及 824 條等相關規定辦理。另辦理共有土地處分可依土地法 34 條之 1 規定：「共有土地或建築改良物，其處分、變更及設定地上權、農育權、不動產役權或典權，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾 2/3 者，其人數不予計算。」(二) 公共設施缺乏

及用地取得困難：經吳振發(2017)調查結果顯示，目前許多鄉村區缺乏社區聯絡道路，使得建地無法進出通行，且民眾認為道路、排水設施、公園、污水設施等為目前鄉村區缺乏之公共設施。目前鄉村區公共設施取得方式包括以土地交換分合(重劃)、政府價購、土地徵收或私有土地所有權人捐贈政府等方式。其中若以農村社區土地重劃方式取得公共設施，目前需涵蓋在農村再生範圍內才可辦理，且農委會基於農地保護政策推動，農地變更所受之限制較多；價購、徵收均容易引起較大抗爭；捐贈則屬個人意願，政府亦無強制性，不容易落實更新想法。(三) 鄉村區更新老舊建物、建物更新問題：鄉村地區共有產權情況嚴重，導致許多共有建物無法拆除重建，造成鄉村地區建物窳陋，有礙觀瞻，產生治安疑慮。目前農村再生地區的老舊建築，可聯合十個以上住宅單位(原住民族或離島地區五個以上)共同申請個別宅院之住宅興建、住宅修繕、庭院改善補助。若非農村再生之鄉村更新地區之建物，則尚無補助機制。

另依「非都市土地使用管制規則」第 35 條之 1，非都市土地鄉村區邊緣畸零不整且未依法禁、限建，並經直轄市或縣(市)政府認定非作為隔離必要之土地，合於下列各款規定之一者，得在原使用分區內申請變更編定為建築用地：(1)毗鄰鄉村區之土地，外圍有道路、水溝或各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區等隔絕，面積在 0.12 公頃以下。(2)凹入鄉村區之土地，三面連接鄉村區，面積在 0.12 公頃以下。(3)凹入鄉村區之土地，外圍有道路、水溝、機關、學校、軍事等用地隔絕，或其他經直轄市或縣(市)政府認定具明顯隔絕之自然界線，面積在 0.5 公頃以下。(4)毗鄰鄉村區之土地，對邊為各種建築用地、作建築使用之特定目的事業用地、都市計畫住宅區、商業區、工業區或道路、水溝等，所夾狹長之土地，其平均寬度未超過 10 公尺，於變更後不致妨礙鄰近農業生產環境。(5)面積未超過 0.12 公頃，且鄰接無相同使用地類別。

為解決鄉村區土地之各項問題，本研究選定 2 處鄉村區進行鄉村更新作業之模擬操作，聚焦於鄉村更新法制及執行機制之檢討，及因應國土計畫法施行後，提出國土計畫架構下具體的鄉村更新作業流程及鄉村更新政策推動方案，以期解決既有問題，使鄉村區有健全發展之契機。

貳、鄉村區更新案例篩選

一、案例篩選

陳意昌等人(2017)從全國之鄉村區中，依據土地、建物、公共設施等課題及居民意願等原則，選出之 12 個具代表性之鄉村區進行問題研析與初步策略探討，由北而南依序為宜蘭縣員山惠好村、宜蘭縣三星鄉尚武村、彰化縣埔鹽鄉大有村、彰化縣鹿港鎮山崙里、彰化縣永靖鄉敦厚村、雲林縣麥寮鄉興華村、雲林縣二崙鄉油車村、雲林縣西螺鎮廣興里、臺中市和平區南勢里、臺南市仁德區三甲里、臺南市山上區玉峯里、臺南市鹽水區後宅里等 12 處。本研究進一步評選出在實務操作上具代表性之場址，進行鄉村區更新法制化與實務模擬演練。

本研究除考量「公共設施缺乏」、「土地產權共有情形」及「建物窳陋」等項目外，認為鄉村區區位如接近都市計畫地區，因交通便捷、周邊公共設施、設備較為完備，辦理更新後之效益及民眾更新之意願亦相對較高，故將「與都市計畫距離」列入本研究模擬案例篩選因子之一。以下依「公共設施缺乏程度」、「土地產權共有情形」、「與都市計畫距離」及「建物窳陋亟需更新程度」等四大因子進行案例篩選說明如下：

(一) 公共設施缺乏程度

本研究認為鄉村區更新首重改善鄉村區生活環境品質，經由現勘調查與地方民眾訪查結果顯示，鄉村區普遍缺乏公共設施系統，生活環境品質無法提昇，12 個鄉村區場址中，排除原住民保留地（臺中市和平區南勢里）及臺南市山上區玉峯里居民反應目前公共設施尚屬足夠（社區內已有小廣場、農業集貨場、社區活動中心，跟基本的道路、排水溝）外，其餘鄉里均表示公共設施不足問題（道路狹小、缺乏市場、污水處理或公園綠地等休閒活動場地）。

(二) 土地產權共有情形

依據吳振發(2017)調查資料顯示，農村社區社區共有情形嚴重，因此將社區中共有面積超過 30%以上之地區列入優先選擇對象，共有八處為產權共有情形相對嚴重地區(表 1)

表 1 12 鄉村區各案例共有面積比例分析表

地點	宜蘭縣 三星鄉 尚武村	宜蘭縣 員山鄉 惠好村	彰化縣 埔鹽鄉 大有村	雲林縣 麥寮鄉 興華村	臺南市 仁德區 三甲里
土地共有 面積比例	18.10%	23.8%	34.90%	38.50%	41.20%
地點	彰化縣 鹿港鎮 山崙里	臺南市 鹽水區 後宅里	彰化縣 永靖鄉 敦厚村	雲林縣 西螺鎮 廣興里	雲林縣 二崙鄉 油車村
土地共有 面積比例	45.60%	48.26%	50.20%	51.64%	53.41%

資料來源：吳振發，2017

（三）與都市計畫距離

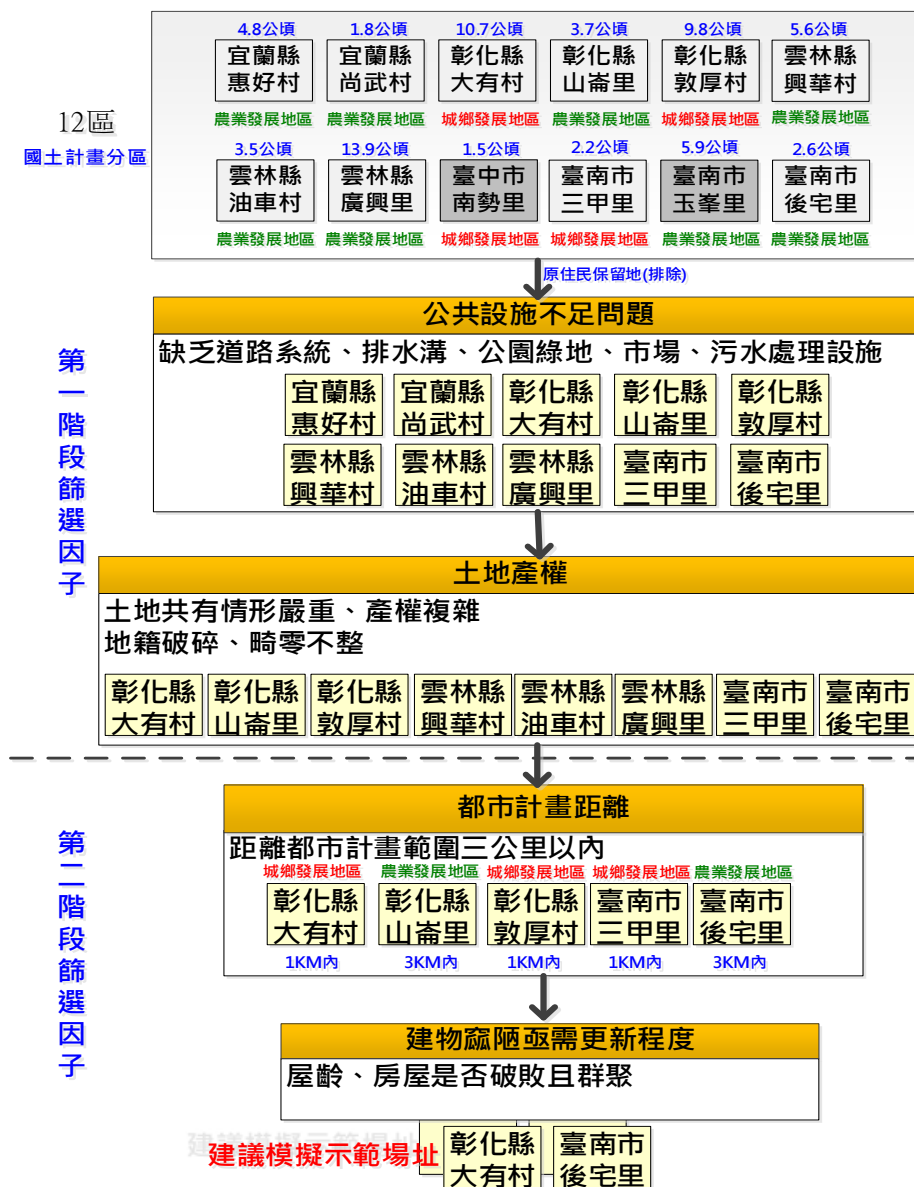
鄉村區與都市距離之遠近將影響更新之效益，因此選擇距離都市計畫區較近之鄉村區進行更新更具合理性與必要性。本研究距離都市計畫範圍三公里內之地區有彰化縣大有村(1KM)、山崙里(3KM)、敦厚村(1KM)；臺南市三甲里(1KM)、後宅里(3KM)等五處。

（四）建物窳陋亟需更新程度

多數鄉村區因土地及建物產權共有人數多，無法獨力產權處分，進而導致破敗建物無法進行重建，長期下來造成鄉村區環境窳陋、治安死角等情形，因此建物窳陋嚴重的社區列為優先選擇的社區。

二、篩選結果說明

本研究依據前述因子篩選出亟需進行更新區域，分別是「彰化縣埔鹽鄉大有村」及「臺南市鹽水區後宅里」進行鄉村區更新之模擬場址，遴選流程詳圖 1 所示。



資料來源：吳振發，2018

圖 1 鄉村區更新模擬場址遴選流程圖

參、鄉村區更新案例模擬演練

一、鄉村區更新原則與目標

(一)原則

本研究研擬鄉村區更新機制，共有三項基本原則，說明如下：

1. 原則一：基於環境保護、保障優良農田，避免過度擴張更新範圍，影響糧食供應不足。
2. 原則二：鄉村更新以非都市土地既有編定為鄉村區之主要聚落範圍辦理更新，符合土地使用分區規範及提升更新的效率。
3. 原則三：必要時適度調整鄉村區之邊界，維持鄉村區更新地區之完整性。(二)

目標

有鑑於目前鄉村區主要面臨的問題包括公共設施缺乏及用地取得困難、老舊建物更新問題、居民更新意願不高、共有土地問題等。因此本研究將研擬創新的更新機制，以改善共有土地問題、改善公共設施缺乏及用地取得困難的問題、改善老舊建物更新問題、提升居民更新意願等。

(三)模擬演練議題

依據鄉村區更新的目標及選出的模擬演練地區，其中案例 A 為彰化縣埔鹽鄉大有社區、案例 B 為臺南市鹽水區後宅社區，進行創新機制之演練，相關模擬演練的重點詳見表2。

表 2 模擬演練重點說明表

案例		模擬演練的議題							
		基地規模	建地面積	維持鄉村區邊緣完整性	公共設施用地取得	老舊建物更新	共有土地問題	以鄉村區範圍為主	
案例 A	彰化縣埔鹽鄉大有社區	A1	■	■	■	■	■	■	
		A2	■	■	■	■	■	■	■
		A3	■	■	■	■	■	■	
		A4	■	■	■	■	■	■	
案例 B	臺南市鹽水區後宅社區	B1				■	■	■	■

二、彰化縣埔鹽鄉大有社區

(一) 更新案例背景資料

1. 基地範圍

彰化埔鹽鄉大有社區依循 135 縣道(員鹿路)南北兩側發展，社區面積佔地廣大，本研究為鄉村更新研究案，模擬範圍宜以小規模進行研究，故研究範圍以大有社區目前主要鄉村區聚落位置、活動中心所在地，納入部分凹入鄉村區之農地用地，研究範圍內之面積約計 6.5 公頃。

2. 實測地形

辦理大有社區地形測繪，研究範圍內之面積約 6.5 公頃，主要聯外道路為北側員鹿路三段(135 鄉道)，基地面積共 6.53 公頃，區內建物面積約占 2.37 公頃(36.4%)、果園及耕地面積約占 1.04 公頃(15.9%)、既有道路使用面積約占 0.58 公頃(9.0%)，其餘面積多為空地、雜林地、花圃、溝渠等約佔 2.53 公頃(38.8%)。其中區內 RC 建物 68 棟、磚造建物 52 棟、鐵皮建物 86 棟及廢棄建物 7 棟，共計 213 棟。

3. 土地使用權屬

6.5 公頃之研究範圍內，私有地面積約 6.0265 公頃(92.30%)；公有地面積約 0.5025 公頃(7.70%)，其中未登錄地約 0.3556 公頃(5.45%)。

4. 土地使用分區及土地使用編定

鄉村區乙種建築用地面積 3.7087 公頃(56.80%)、交通用地 0.1784 公頃(2.73%)；特定農業區農牧用地 2.0680 公頃(35.02%)、交通用地 0.1994 公頃(3.05%)、水利用地 0.0189 公頃(0.29%)。

5. 國土計畫之分區類別

城鄉發展地區第 2 類之 1 或農業發展區第 4 類(暫定)。

(二) 案例課題

1. 彰化縣埔鹽鄉大有村東側聚落土地共有情形嚴重，土地共有情形 1-10 人占總面積 48%；11-20 人占總面積 30%；40 人以上總面積占 22%，其中 180 地號共有人數達 99 人。

2. 聚落內 50 年建物占 38.5%、破敗房屋占 21.8%。

3. 鄉村區邊緣畸零土地及被包夾(或凹入)之土地，未能發揮土地使用效益。

4. 既有聚落逐漸往聚落四周農地擴散，長年累月下來可能導致建地興建於農地之上，農牧用地未符合農地農用。

5. 社區內道路及排水系統未能有系統規劃，部分建築基地進出困難，排水系統缺乏導致引發積水及淹水問題。

6. 大有社區位屬大有農村再生範圍內，區內具文化特色之設施、建物及空間環境等雖獲得完善保存、整建與維護，且提供作為公眾使用之開放空間。然目前設施之產權均多屬私人所有，年滿期限後回歸個人使用，無法解決鄉村地區公共設施缺乏問題。

(三) 大有社區更新演練程序

本研究以大有社區作為鄉村更新模擬演練案例之一，為探討「更新規模」、「農建比例」以及「公共設施比例」對於鄉村更新之影響，將大有社區框出不同模擬範圍(A-1 至 A-4)，比對既有及更新後之數據，同時規劃適當公共設施調整地用情形、推估更新費用後並試算建地及非建地居民之負擔，進而調整地籍，確認演練之可行性，演練程序及步驟如圖 2。

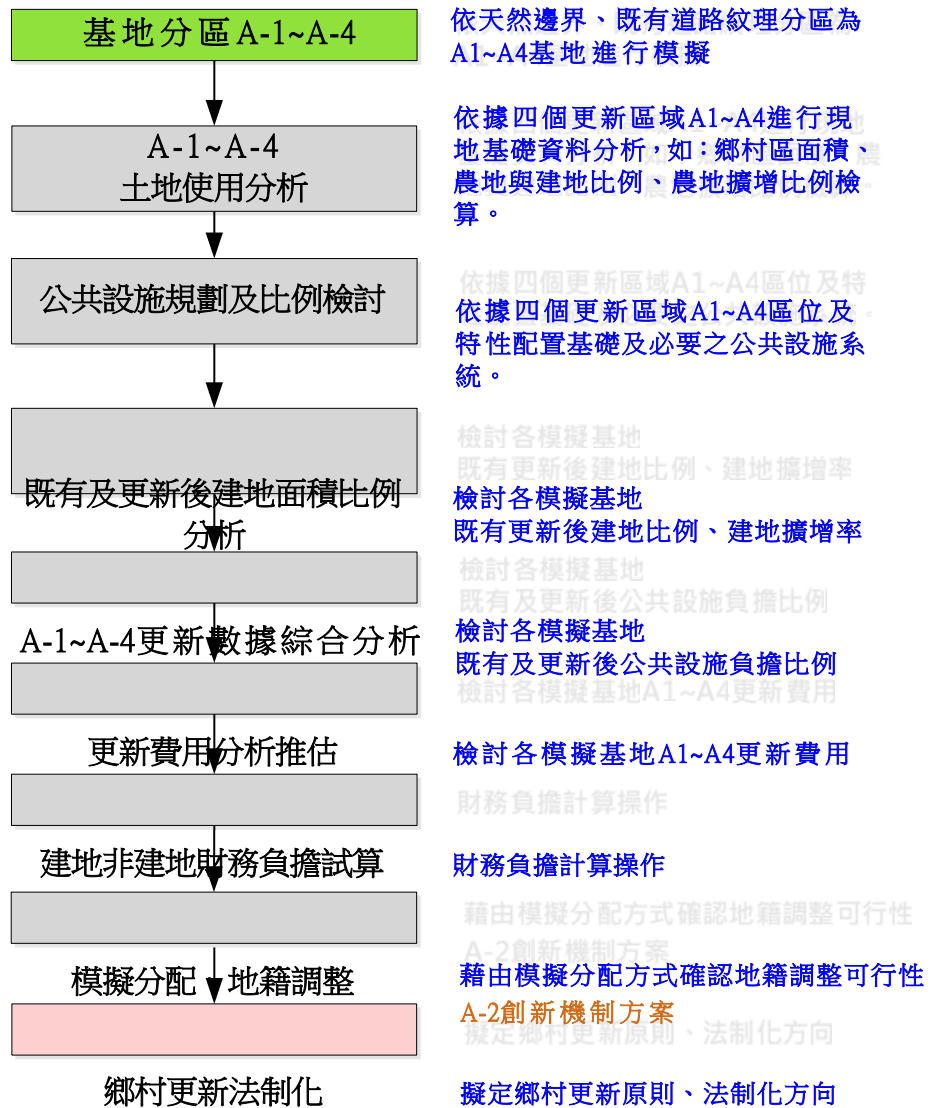


圖 2 彰化縣埔鹽鄉大有社區鄉村更新演練步驟示意圖

1. 分區方案

本研究依照大有農村社區基地周邊之天然邊界、既有道路等條件框選出不同大小之基地範圍，目前區分 A-1 至 A-4 等四處演練基地範圍，面積依序為 A-1(3.23公頃)、A-2(3.3 公頃)、A-3(5.44 公頃)、A-4(6.53 公頃)等範圍，如圖3。



資料來源：吳振發，2018

圖 3 大有社區 A-1 至 A-4 模擬基地範圍圖

2. 各分區基地土地使用分析

A1 至 A4 各區基地既有土地權屬、土地使用分區及編定、既有建地及農地比例等基礎資料，如表 3 所示。

表 3 大有社區 A1 至 A4 演練基地基礎資料分析表

編號	土地使用權屬			編號	土地使用分區			土地使用編定		
	權屬	面積 m ²	比例%		分區	面積 m ²	比例%	編定	面積 m ²	比例%
A-1	公有	1,800	5.57	A-1	鄉村區	12,935	40.06	乙種建築用地	11,815	36.59
	私有	30,487	94.43					特定農業區	18,401	56.99
					農牧用地	17,189	53.24			
	水利用地	1,023	3.17							
未登錄地	952	2.95	面積	32,288	100					
A-2	公有	3,225	9.77	A-2	鄉村區	25,937	78.59	乙種建築用地	25,272	76.58
	私有	29,777	90.23					特定農業區	4,462	13.52
					農牧用地	3,491	10.57			
	水利用地	971	2.94		未登錄地	2,620	7.93			
面積	33,003	100	面積	33,036	100					
A-3	公有	4,959	9.11	A-3	鄉村區	38,668	71.28	乙種建築用地	37,087	68.09
	私有	49,477	90.89					特定農業區	12,279	22.63
					農牧用地	10,153	18.64			
	水利用地	132	0.24		未登錄地	3,506	6.44			
面積	54,249	100	面積	54,470	100					
A-4	公有	5,025	7.70	A-4	鄉村區	38,872	59.54	乙種建築用地	37,087	56.77
	私有	60,265	92.30					特定農業區	22,863	35.02
					農牧用地	20,680	31.66			
	水利用地	189	0.29		未登錄地	3,572	5.47			
面積	65,291	100	面積	65,324	100					

資料來源：吳振發，2018

三、臺南市鹽水區後宅社區

(一) 更新案例背景資料

1. 基地範圍

臺南市鹽水區宅社區既有社區紋理並不明顯，惟可見社區依循既有道路（南3）兩側發展，本研究模擬範圍以後宅社區北側聚落作為研究範圍，面積約計1.6510公頃，區內並無明顯商業空間、社區中心或除道路以外之公共設施系統，社區內多以住宅為主以及養殖魚塭等使用。

2. 實測地形

實測地形結果顯示，本社區主要聯外道路為東側南3區道，區內建物面積約占0.37公頃(22.3%)、果園及耕地面積約占0.06公頃(3.8%)、既有道路使用面積約占0.11公頃(6.9%)、水池使用面積約占0.12公頃(7.1%)，其餘面積多為空地、雜林地、花園、溝渠等約佔0.99公頃(59.8%)。其中區內RC建物9棟、磚造建物23棟、鐵皮建物18棟及廢棄建物3棟，共計53棟。

3. 土地使用權屬

私有地1.37公頃(83.14%)、公有地0.28公頃(16.86%)。

4. 土地使用分區及土地使用編定

區內鄉村區乙種建築定面積約1.47公頃(88.74%)，其餘屬於養殖用地、交通用地等。詳表4。

表4 臺南市鹽水區後宅社區既有土地權屬及編定表

土地使用權屬			土地使用分區			土地使用編定		
權屬	面積m ²	比例%	分區	面積m ²	比例%	編定	面積m ²	比例%
公有	2,811	17.03	鄉村區	16,468	99.74	乙種建築用地	14,651	88.74
						交通用地	774	4.69
						養殖用地	1,042	6.31
私有	13,699	82.97	特定農業區	43	0.26	交通用地	43	0.26
合計	16,510	100	合計	16,510	100	合計	16,510	100

5. 國土計畫之分區類別

農業發展區第 4 類(暫定)。

(二) 案例課題

1. 後宅社區內房屋超過 50 年以上的占 44%，破敗房屋占 11.62%，土地共有情形多集中屬 11-20 人，約占 30.05%。此外，本區空地比相對較高約 55.93%，對於鄉村區更新規劃基礎及必要公共設施而言有較大的發揮空間及使用空間。

2. 社區公設(道路)面積及比例分別為 1,140 平方公尺及 6.9%。

3. 社區除需改善社區道路系統外，居民反應欠缺公園，另基地內建物窳陋情形嚴重，亟需藉由鄉村更新解決前述問題。

(三) 後宅社區更新演練程序

本研究選定臺南市鹽水區後宅里後宅社區作為鄉村更新模擬演練案例之一，選定適當之演練範圍，探討基地內多為鄉村區既有建地土地時，辦理更新民眾負擔及財務之可行性，同時針對現地及民眾需求規劃配置適當之公共設施，改善鄉村區公共設施缺乏之情形，藉由民眾共同負擔公共設施、調整地用，同時亦推估更新所需之費用，並試算建地及非建地居民之負擔，進而調整地籍，確認土地分配之可行性，演練程序及步驟說明如圖4。



圖 4 後宅社區鄉村更新演練步驟示意圖

肆、結果與討論

一、彰化縣埔鹽鄉大有社區演練結果

(一)既有公共設施及更新後公共設施比例分析

根據吳振發(2017)研究調查結論顯示，公共設施缺乏為目前鄉村區所面臨主要問題之一。因此，本研究在公共設施規劃上以道路及排水系統等基礎公共設施規劃為優先，其次再配合各分區基地實際需求規劃必要公共設施系統如社區中心、公園等設施，各區設置面積及比例詳表 5 所示。

表 5 大有社區 A-1 至 A-4 方案演練公共設施比例分析表

現況及 模擬更 新後公 設比例	編號	項目	A-1	A-2	A-3	A-4
	1	基地面積 (ha)	32,288	33,036	54,470	65,324
2	既有公共設施面積 (m ²)	3,962	1,857	5,169	5,819	
	既有公共設施比例 (%)	12.27%	5.62%	9.49%	8.91%	
3	新增公共設施面積 (m ²)	1,897	3,429	4,744	5,326	
	新增公共設施比例 (%)	5.88%	10.38%	8.71%	8.15%	
4	更新後公設面積 (m ²)	5,859	5,286	9,913	11,146	
	更新後公設比例 (%)	18.15%	16.00%	18.20%	17.06%	

鄉村區更新之公共設施應可區分為「基礎維生設施」及「必要公共設施」，基礎維生設施包含道路、排水等；必要之公共設施為社區中心、公園綠地、廣場(作為共讀學習站及老幼照護空間及停車場使用)等，需依據各個基地需求及民眾意願調整配置。本研究以「基礎維生設施」與「必要公共設施」兩項民生必需之公共設施，作為本次規劃設計之主軸，並依大有社區民眾訪談調查之需求與現況，各區模擬研究區域公共設施內容如下：A-1 區內因有目前社區活動中心，本研究配合規劃社區中心及廣場用地，其餘空間配合住戶出入需要設置完善道路系統；A-2 區內有健康公園及球場使用，故配合設置公園用地，同時因應居民需求規劃一處市集其餘規劃完善道路系統；A-3 範圍涵蓋 A-2 及 A-1 多數建地部分，規劃社區中心及廣場、公園、市集及道路系統；A-4 範圍涵蓋 A-1、A-2 及 A-3，規劃社區中心及廣場、公園、市集及道路系統。目前規劃公共設施比例最低為 A-2(16%)、公共設施比例最高為 A-3(18.20%)。有關大有社區 A-1 至 A-4 之公共設施配置詳圖 5 至圖 8 圖所示。

1. 方案 A-1[基地面積 3.2288 公頃。公共設施項目：道路、社區中心及廣場，面積 5,859 m²(18.15%)]

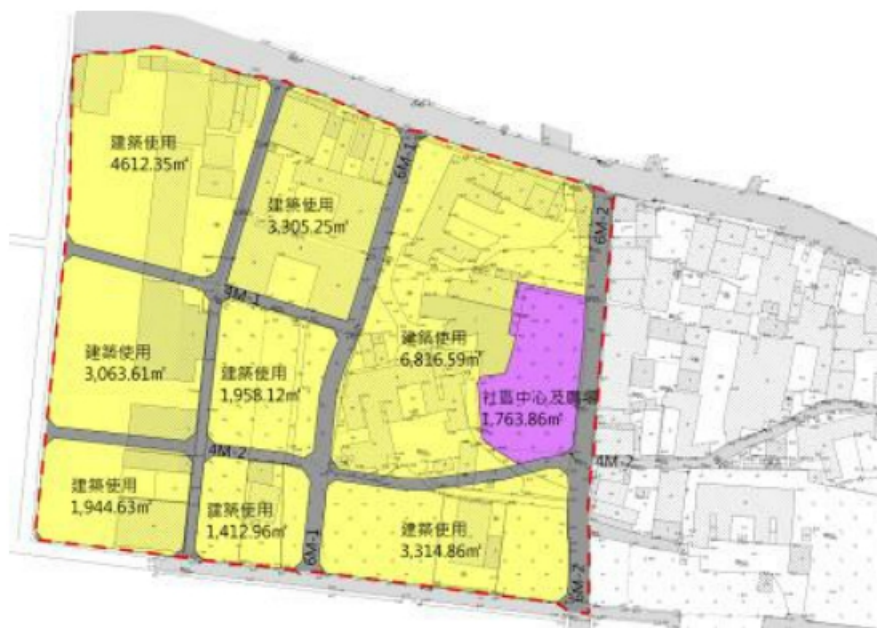


圖 5 大有社區 A-1 方案更新模擬配置圖

2. 方案 A-2[基地面積 3.3036 公頃。公共設施項目：道路、公園、市集，面積 5,286 m²(16%)]



圖 6 大有社區 A-2 方案更新模擬配置圖

3. 方案 A-3[基地面積 5.4470 公頃。公共設施項目：道路、公園、社區中心及廣場、市集，面積 9,913 m²(18.20%)]



圖 7 大有社區 A-3 方案更新模擬配置圖

4. 方案 A-4[基地面積 6.5324 公頃。公共設施項目：道路、公園、社區中心及廣場、市集，面積 10,256 m²(17.06%)]



圖 8 大有社區 A-4 方案更新模擬配置圖

(二)既有及更新後建地面積比例分析

為改善鄉村區生活環境品質，納入適當農地作為公共設施用地，方案中 A-1 納入農地最多(新增最多建地)，擴增建地 1.24 倍、A-2 方案新增最少建地，擴增建地 0.1 倍，詳表 6 所示。

表 6 大有社區 A-1 至 A-4 方案演練基地建地分析表

現況及新增建地面積比例	編號	項目	A-1	A-2	A-3	A-4
	1	基地面積(ha)		32,288	33,036	54,470
2	既有可建築面積 (m ²)		11,815	25,272	37,087	37,087
	既有可建築面積比例 (%)		36.59%	76.50%	68.09%	56.77%
3	新增建築用地面積 (m ²)		14,613	2,477	7,470	17,091
	新增建築用地比例 (%)		45.26%	7.50%	13.71%	26.16%
4	更新後建築面積 (m ²)		26,428	27,750	44,557	54,178
	更新後建築比例(%)		81.85%	84.00%	81.80%	82.94%
5	擴增建築用地倍數		1.24	0.10	0.20	0.46
備註 1	未登錄地面積 m ²		952	2,620	3,506	3,556
備註 2	更新後建築面積=更新後可建築面積-更新前既有可建築面積					
備註 3	擴增建築用地倍數=(更新後建築面積-更新前建築面積)/更新前建築面積					

(三)更新費用分析

更新費用主要包含公共設施工程經費、建物拆遷補償費、以及妨礙分配拆遷補償費等三大項目，其中工程經費包含整地工程、排水工程、道路工程、景觀綠美化工程等粗估費用。拆遷補償費則參考彰化縣公共設施拆遷建築改良物補償辦法所訂定之標準推估。工程經費預估，面積越大或公共設施興建面積越大工程經費相對越高，其中以 A-4 因面積最大工程經費為最高。有關各基地更新費用預估，詳表 7 所示。

表 7 大有社區 A-1 至 A-4 方案演練基地更新費預估表

基地編號		A-1	A-2	A-3	A-4
基地面積 (m ²)		32,288	33,036	54,470	65,324
更新費用概估	工程經費	2,300	2,100	2,300	2,800 萬
	地上物拆遷補償費	350	380	460	580 萬
	土地分配拆遷補償費	450	500	650	750 萬
	合計	3,193	3,070	3,513	4,254 萬
	每公頃	720	640	450	430 萬

(四)更新數據綜合分析

綜合前述資料，本研究彙整大有社區 A-1 至 A-4 方案更新前、後建地面積比例以及既有及更新後公共設施面積比例，其中 A-2 方案既有建地比例最高、擴增建地比例最少、更新公共設施比例最低，詳表 8 所示。

表 8 大有社區 A-1 至 A-4 方案演練基地綜合分析表

		A-1		A-2		A-3		A-4		
	編號	項目	面積 (m ²)	比例 (%)	面積 (m ²)	比例 (%)	面積 (m ²)	比例 (%)	面積 (m ²)	比例 (%)
新增建地面積比例	1	基地面積(ha)	32,288	100	33,036	100	54,470	100	65,324	100
	2	既有可建築用地	11,815	36.59	25,272	76.50	37,087	68.09	37,087	56.77
	3	新增建築用地	14,613	45.26	2,477	7.50	7,470	13.71	17,091	26.16
	4	更新後建築用地	26,428	81.85	27,750	84.00	44,557	81.80	54,178	82.94
	5	擴增建地倍數		1.24		0.1		0.20		0.46
公共設施更新前後面積比例	6	既有公共設施	3,962	12.27	1,857	5.62	5,169	9.49	5,819	8.91
	7	新增公共設施	1,897	5.88	3,429	10.38	4,744	8.71	5,326	8.15
	8	更新後公設面積	5,859	18.15	5,286	16.00	9,913	18.20	11,146	17.06
更新費用概估			工程經費 2,300 萬 地上物拆遷補償費 350 萬 土地分配拆遷補償費 450 萬 重劃利息(3%)93 萬		工程經費 2,100 萬 地上物拆遷補償費 380 萬 土地分配拆遷補償費 500 萬 重劃利息(3%)90 萬		工程經費 2,300 萬 地上物拆遷補償費 460 萬 土地分配拆遷補償費 650 萬 重劃利息(3%)103 萬		工程經費 2,800 萬 地上物拆遷補償費 580 萬 土地分配拆遷補償費 750 萬 重劃利息(3%)124 萬	
工程經費每公頃			720 萬		640 萬		450 萬		430 萬	
更新費用合計			3,193 萬		3,070 萬		3,513 萬		4,254 萬	
現行政府重劃補助金額										
平地每公頃 1,050 萬			3,392 萬		3,470 萬		5,720 萬		6,860 萬	
山坡地每公頃 1,150										

(五) A-1 至 A-4 方案財務負擔計算

本研究以「農村社區土地重劃」及「鄉村更新之創新機制」兩種方式，計算 A-1 至 A-4 方案所有權人之財務負擔比例，試算結果詳表 9 至表 12 所示。

1. 以農村社區土地重劃方式辦理

依據「農村社區土地重劃條例」第七條，「土地所有權人過半數，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意，得由土地所有權人申請該管直轄市或縣(市)主管機關核准後，優先辦理農村社區土地重劃。」另依據本條例第十一條，「重劃區內重劃前經編定為建築用地以外之土地，應提供負擔至少百分之四十土地」。

2. 以創新機制方式辦理

本研究擬提出之鄉村更新創新機制，期望在財務可行條件下，降低建地與非建地負擔比例，以增加鄉村更新區內土地所有權人之更新意願，提高鄉村更新可行性。本研究假設「建地者用地負擔 5%、領回 95%用地，損失之 5%用地再增發補償金；非建地則負擔 30%、領回 70%用地」。

表 9 大有社區 A-1 方案模擬基地財務試算表

A-1 模擬基地財務試算相關基本資料			
基地面積	32,288 m ₂	更新前建地評定地價	18,000元
更新前建地面積	11,815 m ₂	更新前非建地評定地價	7,500元
更新前非建地面積	20,473 m ₂	更新前建地及非建地平均地價	11,342元
更新後公共設施面積 (公共設施佔基地18.15%)	5,859m ₂	更新後評定地價	18,000元
更新前後宗地上漲率(A)		建地	1
		非建地	2.4
工程經費及拆遷補償費		(1) 工程經費	2,300萬
		(2) 居民負擔工程經費1%	23萬
		(3) 地上物拆遷補償費	350萬
		(4) 土地分配拆遷補償費	450萬
		(2)~(4) 利息3%	25萬
A-1 以農村社區土地重劃試算 (重劃前非建地者用地負擔 40%、建地者用地負擔 11.47%)			
建地與非建地者用地負擔比率及應分配面積G			
項目	負擔比率		應分配面積
建地	用地負擔 11.47%、分回 88.53%		10,460 m ₂
非建地	用地負擔 40%、分回 60%		1,1713 m ₂ (非建地-抵充 952)*60%
抵費地面積 (m ₂)	總面積-建地非建地應分配面積-公設面積		4,257 m ₂
財務 結論	抵費地標售金額-抵費地土地*重劃後評定地價 (4,257 * 18,000 = 76,626,000 元) 抵費地標售金額>工程經費+拆遷補償費用等更新費用 (76,626,000元>8,480,000元) (A-1方案以農村社區土地重劃可推動!)		
A-1 以鄉村更新創新機制試算 (更新前非建地者用地負擔 30%; 建地者用地負擔 5%、領回 5%補償金) 標售地 1,540m ₂ 分回後, 建地負擔 0%, 非建地負擔 25.17%			
建地非建地	用地負擔比率	應分配面積a	發放補償金b
建地a+b	用地負擔5% (分回95%)	原建地面積*95% =11,815*95%=11,224 m ₂ =11,224+591=11,815	原建地面積-分配面積 =11,815-11,815=0 無須發放補償金
非建地a	用地負擔30% (分回70%)	(原非建地面積-抵充)*70% (20,473-952)*70%=13,665 m ₂ 13,665+949=14,614(分回74.83%)	
可標售土地面積	總面積-應分配面積-公設面積=1,540 m ₂ 1,540 m ₂ (可標售土地)-591 m ₂ (分回建地)-949 m ₂ (分回農地)=0		
政府投入鄉村公共設施更新費用B =(公共設施面積-抵充地面積)*更新後評定地價 =(5,859-952)*18,000=4,907*18,000=88,326,000元			
財務 結論	政府投入鄉村更新費用(B) >總工程經費(1)+拆遷補償費(3)(4) 88,326,000 元>31,000,000 元 (A-1 方案以創新機制可推動!)		

表 10 大有社區 A-2 方案模擬基地財務試算表

A-2模擬基地財務試算相關基本資料			
基地面積	33,036 m ₂	更新前建地評定地價	18,000元
更新前建地面積	25,272 m ₂	更新前非建地評定地價	7,500元
更新前非建地面積	7,764 m ₂	更新前建地及非建地平均地價	15,532元
更新後公共設施面積 (公共設施佔基地16%)	5,286 m ₂	更新後評定地價	18,000元
更新前後宗地上漲率(A)	建地		1
	非建地		2.4
工程經費及拆遷補償費	(1) 工程經費		2,100萬
	(2) 居民負擔工程經費1%		21萬
	(3) 地上物拆遷補償費		380萬
	(4) 土地分配拆遷補償費		500萬
	(2)~(4) 利息3%		28萬
A-2農村社區土地重劃試算 (重劃前非建地者用地負擔 40%、建地者用地負擔 9.28%)			
建地與非建地者用地負擔比率及應分配面積G			
項目	負擔比率		應分配面積
建地	用地負擔 9.28%、分回 90.72%		22,927 m ₂
非建地	用地負擔 40%、分回 60%		3,086 m ₂ (非建地-抵充2,620)*60%
抵費地面積	總面積-建地、非建地應分配面積-公共設施面積		1,737 m ₂
財務 結論	抵費地標售金額=抵費地土地*重劃後評定地價 (1,737*18,000=31,266,000元)		
	抵費地標售金額>工程經費+拆遷補償費用等更新費用 (31,266,000 元 > 9,290,000 元) (A-2方案以農村社區土地重劃可推動!)		
A-2鄉村更新創新機制試算 (更新前非建地者用地負擔 30%; 建地者用地負擔 5%、領回 5%補償金)			
建地非建地	用地負擔比率	應分配面積a	發放補償金b
建地a+b	用地負擔5% (分回95%)	原建地面積*95% =25,272*95%=24,008m ₂ =24,008m ₂ +141m ₂ =24,149m ₂	(原建地面積-分配面積)*更新前平均地價 =(25,272-24,149)*15,532元 =17,726,223元
非建地a	用地負擔30% (分回70%)	(原非建地面積-抵充)*70% (7,764-2,620)*70%=3,601m ₂	無
可標售土地面積	總面積-應分配面積-公設面積=141 m ₂ (分回建地)		
政府投入鄉村公共設施更新費用計算B			
=(公共設施面積-抵充地面積)*更新後評定地價 =(5,286-2,620)*18,000=2,666*18,000=47,988,000元			
財務 結論	政府投入鄉村更新費用(B)>總工程經費(1)+拆遷補償費(3)(4)+建地補償金(b) 47,988,000 元>47,242,436 元 (A-2 方案以創新機制可推動!)		

表 11 大有社區 A-3 方案模擬基地財務試算表

A-3模擬基地財務試算相關基本資料			
基地面積	54,470 m ²	更新前建地評定地價	18,000元
更新前建地面積	37,087 m ²	更新前非建地評定地價	7,500元
更新前非建地面積	17,383 m ²	更新前建地及非建地平均地價	14,649元
更新後公共設施面積 (公共設施佔基地18.20%)	9,913 m ²	更新後評定地價	18,000元
更新前後宗地上漲率(A)	建地		1
	非建地		2.4
工程經費及拆遷補償費	(1)工程經費		2,300萬
	(2)居民負擔工程經費1%		23萬
	(3)地上物拆遷補償費		460萬
	(4)土地分配拆遷補償費		650萬
	(2)~(4)利息3%		34萬
A-3農村社區土地重劃試算 (重劃前非建地者用地負擔 40%、建地者用地負擔 11.54%)			
建地與非建地負擔比率及應分配面積G			
項目	負擔比率		應分配面積
建地	負擔 11.54%、分回 88.46%		32,807 m ²
非建地	負擔 40%、分回 60%		8,326 m ² (非建地-抵充3,506)*60%
抵費地面積	總面積-建地非建地應分配面積-公共設施面積		3,424 m ²
財務 結論	抵費地標售金額=抵費地土地*重劃後評定地價 (3,424 *18,000=61,632,000 元)		
	抵費地標售金額>工程經費+拆遷補償費用等更新費用 (61,632,000 元>11,670,000 元) (A-3方案以農村社區土地重劃可推動!)		
A-3鄉村更新創新機制試算 (更新前非建地者用地負擔 30%；建地者用地負擔 5%、領回 5%補償金)			
建地非建地	用地負擔比率	應分配面積a	發放補償金b
建地a+b	負擔5% (分回95%)	原建地面積*95% =37,087*95%=35,233m ²	原建地面積*5%*更新前平均 地價=37,087*5%*14,649元 =27,164,627元
非建地a	負擔30% (分回70%)	(原非建地面積-抵充)*70% (17,383-3,506)*70%=9,714m ²	無
可標售土地面積	總面積-應分配面積-公設面積=無剩餘面積		
財務 結論	公共設施面積+建地及非建地應分配面積>基地面積		
	本方案扣除公共設施用地後，不足以分配回建地及非建地，本方案非屬可行方案。 (A-3方案以創新機制無法推動!)		

表 12 大有社區 A-4 方案模擬基地財務試算表

A-4模擬基地財務試算相關基本資料			
基地面積	65,324 m ²	更新前建地評定地價	18,000元
更新前建地面積	37,087 m ²	更新前非建地評定地價	7,500元
更新前非建地面積	28,237 m ²	更新前建地及非建地平均地價	13,461元
更新後公共設施面積 (公共設施佔基地17.06%)	11,146 m ²	更新後評定地價	18,000元
更新前後宗地上漲率(A)	建地	1	
	非建地	2.4	
工程經費及拆遷補償費	(1)工程經費	2,800萬	
	(2)居民負擔工程經費1%	28萬	
	(3)地上物拆遷補償費	580萬	
	(4)土地分配拆遷補償費	750萬	
	(2)~(4)利息3%	41萬	
A-4農村社區土地重劃試算 (重劃前非建地者用地負擔 40%、建地者用地負擔 10.48%)			
建地與非建地者用地負擔比率及應分配面積G			
項目	負擔比率		應分配面積
建地	用地負擔 10.48%、分回 89.52%		33,200 m ²
非建地	用地負擔 40%、分回 60%		14,799 m ² (非建地-抵充3,572)*60%
抵費地面積	總面積-建地非建地應分配面積-公共設施面積		6,179 m ²
財務 結論	抵費地標售金額=抵費地土地*重劃後評定地價 (6,179 *18,000=111,222,000 元) 抵費地標售金額>工程經費+拆遷補償費用等更新費用 (111,222,000 元 > 13,990,000 元) (A-4方案以農村社區土地重劃可推動!)		
A-4鄉村更新創新機制試算 (更新前非建地者用地負擔 30%；建地者用地負擔 5%、領回 5%補償金)			
建地非建地	用地負擔比率	應分配面積a	發放補償金b
建地a+b	用地負擔5% (分回95%)	原建地面積*95% =37,087*95%=35,233 m ² =35,233m ² +1,679m ² =36,912m ²	(原建地面積-分配面積)*更新前平均地價 =(37,087-36,912)*15,532 元=2,718,100元
非建地a	用地負擔30% (分回70%)	(原非建地面積-抵充)*70% =(28,237-3,572)*70%=17,266 m ²	無
可標售土地面積	總面積-應分配面積-公設面積=1,679 m ²		
政府投入鄉村公共設施更新費用計算			
=(公共設施面積-抵充地面積)*更新後評定地價 =(11,146-3,572)*18,000=7,574*18,000=136,332,000元			
財務 結論	政府投入鄉村更新費用(B)>總工程經費(1)+拆遷補償費(3)(4)+建地補償金(b) 136,332,000 元>44,018,100 元 (A-4 方案以創新機制可推動!)		

(六) 方案評估結果

綜合前述分析，本研究評估結果顯示 A-2 方案於更新規模、農建比例以及公共設施比例上都屬較佳方案，其財務分析結果亦屬可行方案，本研究於地籍模擬分配以 A-2 方案為示範。詳圖 9、圖 10 所示。



圖 9 大有村 A-1 方案更新前地籍圖

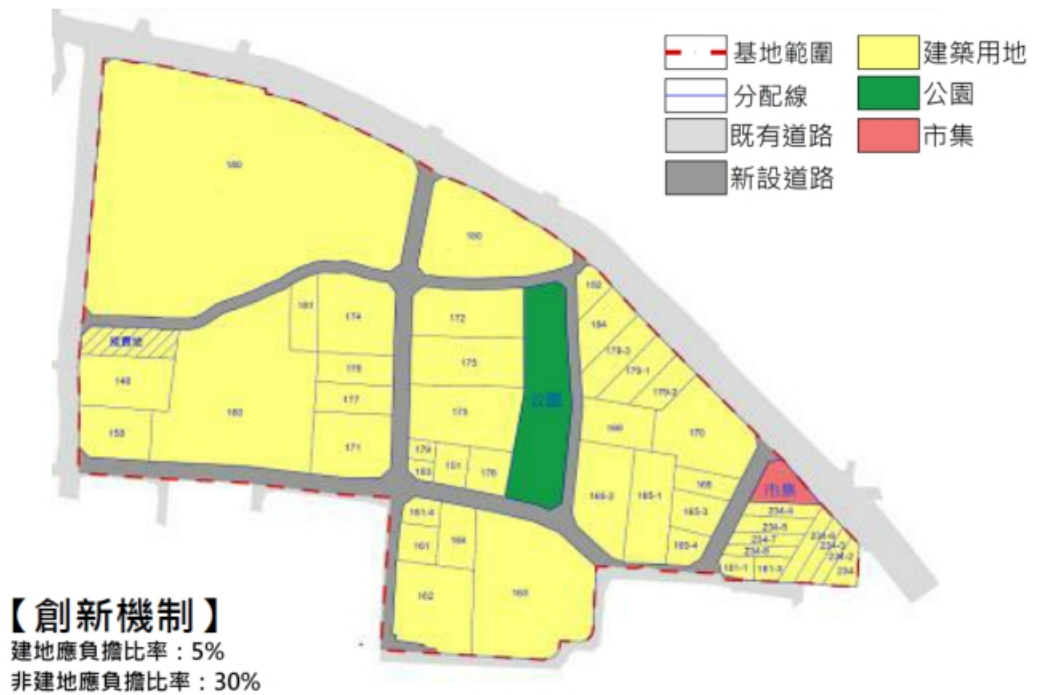


圖 10 大有村 A-1 方案更新後地籍模擬分配示意圖

二、臺南市鹽水區後宅社區演練結果

(一)公共設施規劃及比例分析

本區多為建地，民眾(含公有地)須共同負擔公共設施用地，作為公共設施使用。此類型更新主要解決道路及排水等基礎公共設施不足，將公共設施產權公有化，便於後續維護管理。

模擬基地面積 1.6510 公頃，既有公共設施主要為穿越社區之既有 6 公尺道路，面積約 0.1140 公頃，佔模擬範圍 6.9%，本次模擬基地之更新，主要仍以建構完善之區內道路系統及排水系統為主，同時考量鄉村地區人口老化趨勢，規劃一處多功能活動廣場可兼具社區集會活動、老人、幼童照護等功能，公共設施規劃面積合計約 2,641 平方公尺，更新後公共設施比例達 16%。

(二)既有及更新後建地面積比例分析

後宅社區既有可建地用地 1.4651 公頃，佔 88.74%，辦理鄉村更新並無擴增建地面積，而以既有建地共同負擔公共設施用地，詳表 13 所示。

表 13 後宅社區演練基地更新後建地及公共設施比例分析表

公共設施更新前、後面積比例	編號	項目	面積(m ²)	比例(%)
	1	既有公共設施	1,140	6.9
	2	新增公共設施	1,502	9.10
	3	更新後公設面積	2,641	16
	4	基地面積	16,510	100
	5	既有可建築用地	14,651	88.74
	6	新增建築用地	-782	-4.7
	7	更新後建築用地	13,869	84
	8	擴增建地倍數		-0.05

(三)更新費用分析

現行內政部補助農村社區重劃平地每公頃 1,050 萬元，以本案 1.6510 公頃約可補助 1,733 萬元，若僅以規劃基礎公共設施為主，本研究預估所需工程費用約 530 萬元，拆遷補償費約 100 萬元、土地分配補償費約 300 萬元，合計土地所有權人之費用負擔約 417.5 萬元，詳表 14 所示

表 14 後宅社區演練基地更新費用概估表

項目		費用(元)
更新費用概估	工程經費	530
	土地所有權人負擔 1%	53
	地上物拆遷補償	100
	土地分配拆遷補償費	300
	重劃利息(3%)	12.1
小計		4,651,000
工程經費每公頃	320 萬	
現行政府重劃補助金額		
平地每公頃 1,050 萬	1,733 萬	
山坡地每公頃 1,150 萬		

(四)財務負擔計算

本方案以農村社區土地重劃方式進行財務試算，假設政府補助工程經費 99% (居民負擔 1%) 試算結果顯示，非建地者用地負擔 40%、建地者用地負擔比例達 16.37%，詳如表 15；以重劃方式推動更新，建地及非建地之用地負擔均高，在實務推動上有一定之困難性，若要增加推動更新之可行性，可能要「減輕居民負擔、降低公共設施負擔」等，以提高居民意願，或「增加政府投入更新之費用」等面向，以下提出創新機制試算結果供參，詳如表 16。更新前地籍圖及模擬更新後分配圖如圖11及圖12。

表 15 後宅社區演練基地財務試算表(重劃)

後宅社區基地財務試算相關基本資料			
基地面積 m ²	16,510.15	更新前建地評定地價	4,500
更新前建地面積 m ²	14,650.88	更新前非建地評定地價	2,600
更新前非建地面積 m ²	1,859.27	更新前建地及非建地平均地價	4,286
更新後公共設施面積 m ² (公共設施佔基地 16%)	2,641.2 m ²	更新後評定地價	7,800元
重劃前後宗地上漲率(A)	建地		1.
	非建		2.
工程經費及拆遷補償費	工程經費		530
	居民負擔工程費 1% (假設政府補助 99%)		5.3
	地上物拆遷補償費		100
	土地分配拆遷補償費		300
	利息		13
後宅社區土地重劃 (非建地者用地負擔 40%；建地者用地負擔 16%)			
建地與非建地者用地負擔比率及應分配面積 G			
項目	用地負擔比率	應分配面積	
建地	用地負擔 16.37%、分回 83.63%	12,252.53 m ²	
非建地	用地負擔 40%、分回 60%	831.4 m ² (非建地-抵充)	
抵費地面積	總面積-建地、非建地應分配面積-公共設施面積	785.22 m ²	
抵費地標售金額=抵費地*重劃後評定地價 (785.22*7,800=6,127,716 元) 抵費地標售金額>居民負擔工程經費 1%及拆遷補償費 6,127,716 元>4,183,000 元 (後宅社區以農村重劃可推動!)			

表 16 後宅社區演練基地財務試算表(創新機制)

鄉村更新創新機制試算			
試算一：非建地者用地負擔 30%；建地者用地負擔 5%、領回 5%補償金			
建地非建地	用地負擔比率	應分配面積 a	發放補償金 b
建地 a+b	用地負擔 5% (分回 95%)	原建地面積*95% =14,650.88*95% =13,918.34m ²	原建地面積*5%*更新前平均地價 =14,650.88*5%*4,286 元 =3,139,709 元
非建地 a	用地負擔 30% (分回 70%)	(1,859.27-473.6)*70% =969.97 m ²	--
可標售土地面積	=總面積-應分配面積-公設面積 =16,510.15-14,888.31-2,641= -1,019.16，用地不足		
【財務試算-說明】			
本方案扣除公共設施用地後，不足以分配回建地及非建地，本方案非屬可行方案（方案不可推行!），若要推動更新之可行性，須提高建地者用地負擔、降低公共設施負擔，或增加政府投入更新之費用，試算如試算二。			
試算二：將建地者用地負擔需提高至 12%、並領回 12%補償金，方能分配土地，且財務可行，試算如下			
建地非建地	用地負擔比率	應分配面積 a	發放補償金 b
建地 a+b	用地負擔 12% (分回近 88%)	原建地面積*88% =14,650.88*88% =12,892.77m ² 12,892.77+6.41=12,899.18	(原建地面積-應分配面積)*更新前平均地價 =(14,650.88-12,899.18)*4,286 元
非建地 a	用地負擔 30% (分回 70%)	(1,859.27-473.6)*70% =969.97 m ²	
可標售土地面積	總面積-應分配面積-公設面積= 6.41 m ²		
政府投入鄉村公共設施更新費用計算			
=(公共設施面積-抵充地面積)* 更新後評定地價 =(2,641-473.6)*7,800=2,167.4*7,800=16,905,720 元			
【財務試算-說明】			
政府投入鄉村更新費用(B) > 總工程經費(1)+拆遷補償費(3)(4)16,905,720 元 > 16,807,786 元（本方案可推			



圖 11 後宅社區演練基地更新前地籍圖



圖 12 後宅社區演練基地更新後地籍模擬分配示意圖

三、模擬演練結果之探討

依上開鄉村區更新之基地條件，分別以「農村社區土地重劃」以及本研究所提「鄉村更新創新機制」進行模擬試算財務可行性，除了大有社區 A-3 在「鄉村更新創新機制」下，因公共設施配置 18%、建地擴增 0.2 倍，以及後宅社區建地擴增 -0.05 倍之[試算一]情形下，造成公共設施面積加上應分配回之面積大於基地面積，導致用地不足分配，其餘方案在「農村社區土地重劃」及「鄉村更新創新機制」皆是財務可行之方案。

然而，大有社區 A-1 及大有社區 A-4 之基地條件，即大有社區 A-4 的面積是大有社區 A-1 的 2 倍，大有社區 A-1 建地擴增面積是大有社區 A-4 的 2.7 倍，公設比 (18.15%:17.06%) 差不多的情況下，經由土地重劃抵費地土地標售所得款項是重劃成本的 9.04 倍 (大有社區 A-1) 或 7.95 倍 (大有社區 A-4)，此結果有經由土地重劃讓辦理重劃者有獲利之觀感。若依鄉村更新創新機制之做法，則大有社區 A-1 及大有社區 A-4 的基地條件，則將獲得過多的補助款 (大有社區 A-1 有 2.85，大有社區 A-4 有 3.10 倍)。

大有社區 A-2 及後宅社區的基地條件，即大有社區 A-2 的面積是後宅社區的 2 倍，大有社區 A-2 建地擴增面積是後宅社區的 2 倍以上，公設比相同的情況下，經由土地重劃抵費地標售所得款項與重劃成本，大有社區 A-2 為 3.37 倍，後宅社區則有

1.46 倍，前者獲利明顯，後者仍有經由辦理土地重劃讓辦理者獲利之觀感。若依鄉村更新創新機制之做法，則兩處的投入經費與更新成本相當 (大有社區 A-2 有 1.02 倍，後宅社區 [試算二] 1.01 倍)；然政府對大有社區 A-2 與後宅社區的投入總費用高於土地重劃的投入經費。以上說明詳如表 17。

綜言之，現行農村社區土地重劃在要求非建地負擔至少 40% 的條件下，由非建地負擔公共設施用地面積及重劃費用之作法，讓非建地的土地所有權人參與重劃的意願不高；此外，公共設施用地面積比例超過 16% 時，重劃負擔增加。若採鄉村區更新創新機制，非建地負擔的比例僅 30%，建地負擔的比例僅 5% 且能獲得 5% 的補償金，相較於土地重劃之負擔，土地所有權人的更新成本負擔減輕許多；且政府對於鄉村區建地比例愈高之社區，所需投入的總經費反較土地重劃為低。

表 17 鄉村區更新基地條件與辦理方式之模擬試算綜整比較表

鄉村區更新基地條件		農村社區土地重劃	鄉村更新創新機制
大有社區 A-1	模擬條件	3.2公頃 公設18.15% 建地擴增 1.24 倍	農地負擔40% 建地負擔11.47%
	財務可行性	工程費3,193萬(720萬/公頃) 依農村社區土地重劃政府補助金額3,392萬	抵費地標售金額 > 重劃費用負擔 76,626,000元 > 8,480,000元 (9.04倍)
大有社區 A-2	模擬條件	3.3公頃 公設16% 建地擴增 0.1 倍	農地負擔40% 建地負擔9.28%
	財務可行性	工程費3,070萬(640萬/公頃) 依農村社區土地重劃政府補助金額3,470萬	抵費地標售金額 > 重劃費用負擔 31,266,000元 > 9,290,000元 (3.37倍)
大有社區 A-3	模擬條件	5.4公頃 公設18.2% 建地擴增 0.2 倍	農地負擔40% 建地負擔11.54%
	財務可行性	工程費 3,513 萬(450萬/公頃) 依農村社區土地重劃政府補助金額5,720萬	抵費地標售金額 > 重劃費用負擔 61,632,000元 > 11,670,000元 (5.28倍)
大有社區 A-4	模擬條件	6.5公頃 公設17.06% 建地擴增 0.46 倍	農地負擔40% 建地負擔10.48%
	財務可行性	工程費4,254萬(430萬/公頃) 依農村社區土地重劃政府補助金額6,860萬	抵費地標售金額 > 重劃費用負擔 111,222,000元 > 13,990,000元 (7.95倍)
臺南後宅	模擬條件	1.65公頃 公設16% 建地擴增-0.05倍	農地負擔40% 建地負擔16.36%
	財務可行性	工程費 465 萬(320萬/公頃) 依農村社區土地重劃政府補助金額1,733萬	抵費地標售金額 > 重劃費用負擔 6,127,716元 > 4,183,000元 (1.46倍)

四、國土計畫架構下鄉村更新政策推動方案

本研究透過上開案例之模擬演練結果提出國土計畫架構下鄉村區更新之創新機制，所稱之鄉村區更新，是指在不擴大鄉村區範圍(如必要僅是調整鄉村區邊界範圍之方式)，增設必要之公共設施用地，導引農村土地所有權人自發性提出共有土地分割之做法，以提高鄉村區建築改良物自行改建之可行性。其操作核心原則包括：

1. 政府單位應編列鄉村區更新之公共設施興建預算作為鼓勵更新誘因，此費用支付更新區之公共設施興建工程費用，及建地與非建地之補償金費用。

2. 土地所有權人則以共有土地分割之方式，交換分合出公共設施用地，並且在公共設施興闢完成經勘驗合格後，捐贈公共設施用地及設施，所有權移轉給地方政府。

3. 參與鄉村區更新的土地所有權人，申請階段，可以鄉村區更新範圍內之(私有)土地所有權人過半數，而且其所有之土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意之條件成立。更新階段，鄉村區更新範圍內之(私有)土地所有權人及其所有之土地面積百分之一百之同意。

4. 更新面積以不超過 5 公頃為原則，原可建築用地面積以超過總面積之 70% 為原則，而且變更後新增建築用地面積不超過 1 公頃。將無需辦理分區變更，可縮短審議流程，加速鄉村更新速度。

5. 考慮未來土地分配可建築指定建築線及適當改善鄉村更新區基礎建設設施，經本研究鄉村更新作業模擬演練結論得知，公共設施面積以不低於總面積之 16%，方便鄉村區更新計畫有實質改善現況問題之意義。

上述在國土計畫法下之鄉村區更新機制與現行其他鄉村區更新方法之關係，詳如圖 13。

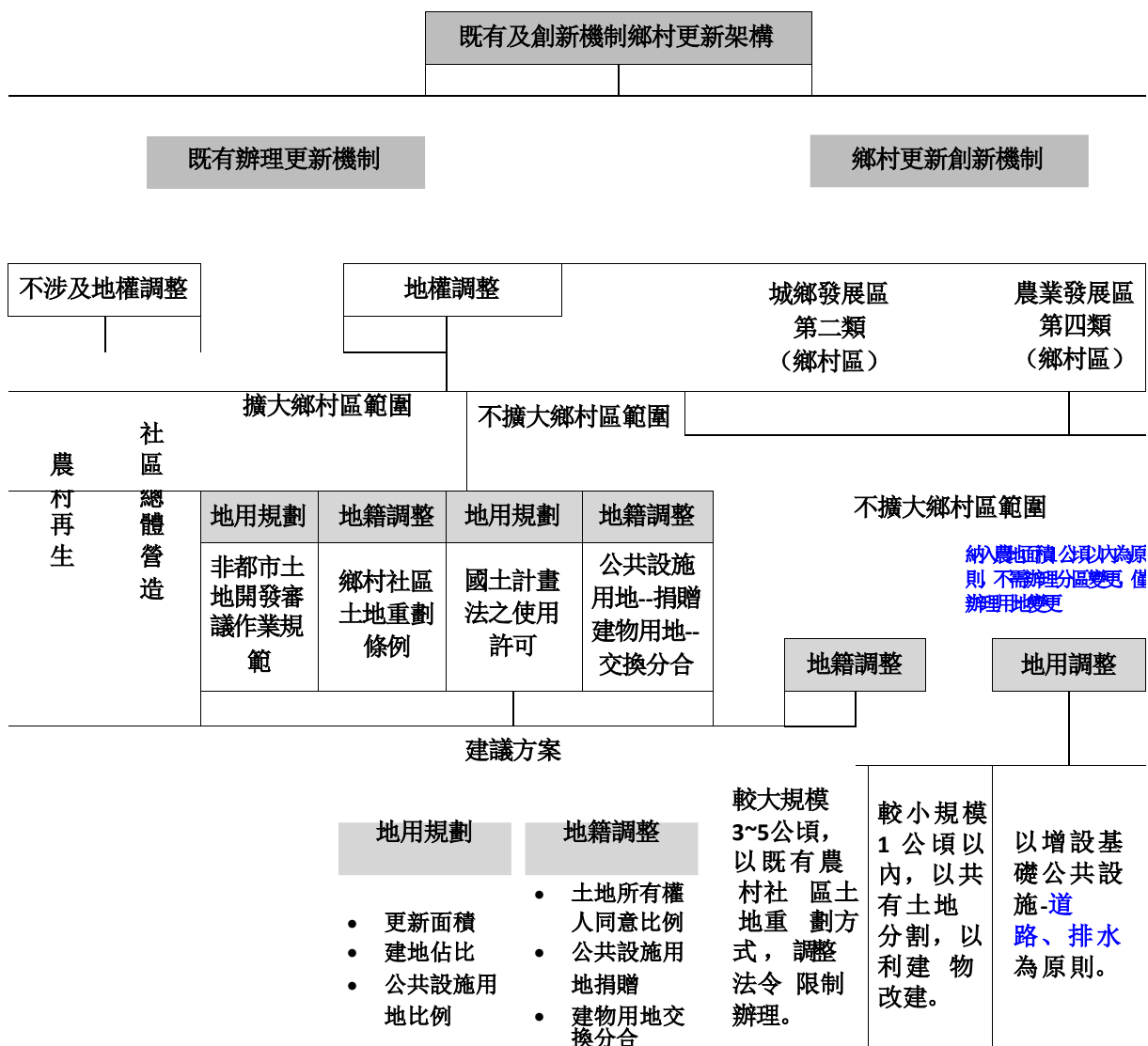


圖 13 國土計畫法下之鄉村更新機制架構圖

伍、結論與建議

一、結論

本研究進行彰化縣埔鹽鄉大有社區及臺南市鹽水區後宅社區之實務模擬演練作業，主要的目標有二，首先是提高鄉村區更新作業時效，因此更新範圍以鄉村區為主。另為維持更新地區完整性，建議可適度調整邊界，並避免涉及使用分區變更。其次是政府以興建公共設施之經費，交換鄉村區公共設施用地之產權，以利長期之維護管理。同時，降低建地與非建地負擔，提高土地所有權人辦理意願。

大有社區實務模擬演練作業結果共有四個方案，模擬更新面積介於 3.2~6.5 公頃，公共設施占總面積比例介於 16%~18.2%，建地擴增倍數結餘-0.05~1.24 倍。以農地負擔 30%、建地負擔 5%且發給 5%補償金，且以政府興建公共設施經費，交換鄉村區公共設施用地之產權，結果發現此方式具有高度的可行性。相較於農村社區土地重劃時農地負擔 40%，建地負擔 9.28%~16.36%而言，對於土地所有權人具有較高的更新誘因。

後宅社區的更新範圍為 1.65 公頃，全屬鄉村區，乙種建築用地佔 88.74%，則需將建地者用地負擔需提高至 12%、並領回 12%補償金，方能財務可行且分配土地。意味著本研究建議的更新方式如需適用於小面積的鄉村區進行更新，需要適度的提高用地負擔及補償金才能推行。模擬結果亦發現鄉村區建地比例愈高之社區，政府所需投入鄉村區更新的總經費較土地重劃低。

另本研究所提鄉村更新創新機制，可歸納為三個面向：

1. 增(修)訂現行農村社區土地重劃法令條文，以降低非建地負擔、發放建地者補償金以及整合農村社區土地重劃與農村再生辦理時程。
2. 後續辦理鄉村更新建議朝向小規模面積，並以調整鄉村區邊緣概念，納入凹地、完整鄉村邊緣範圍、提高土地使用效益，並控制納入農地之比例、避免大規模農地變更使用。
3. 公共設施規劃以基礎公共設施為原則，公共設施用地取得費用以重劃後評定地價計算等。

二、建議

本研究所提之鄉村更新創新機制，除建議在國土計畫法之土地使用管制相關法規中，制定鄉村區更新之範圍調整原則及鄉村區更新之建築用地限制以外，建議修正「農村社區土地重劃條例」及「農村再生條例」部分條文，以及研訂「鄉村區更新創新機制示範作業要點」，以納入未來推動國土計畫實行時，修正相關法規。

1. 在不擴大鄉村區範圍之前提下，須調整鄉村區之範圍邊界時，建議依現行非都市土地使用管制規則第 35 條之 1 規定，增加因地制宜之認定，並經會勘單位認為確有必要者劃入鄉村區。

2. 建議修正「農村社區土地重劃條例」第 11 條，調降非建築用地負擔比例至百分之三十，且工程費、拆遷補償費、行政業務費及規劃設計費由政府負擔，不納入共同負擔之計算；第 16 條增列建築用地因負擔減少之面積，依其減少面積發給差額地價。
3. 建議「農村社區土地重劃範圍勘選作業要點」第 2 點增列辦理鄉村區更新社區者，應於三年內辦理農村再生計畫，並經主管機關核定通過。
4. 鄉村更新未來應朝法制化辦理，建議研擬「鄉村區更新創新機制示範作業要點」等，然立法需經縝密過程、時間較為冗長。本研究建議先以既有「農村社區土地重劃條例」進行條文增(修)訂，推動「鄉村更新試辦計畫」進行案例實際操作，並參酌本研究所提出之五大核心原則，落實鄉村更新業務推動。

陸、致謝

本研究係內政部土地重劃工程處 107 年度公務預算委託國立中興大學研究辦理「鄉村更新法制與實務執行作業之探討」部分成果，特此致謝。

參考文獻

1. 內政部土地重劃工程處，2018，106 年業務年報。
2. 內政部地政司，2017，105 年業務年報。
3. 內政部，2016，地政法規及關係法規彙編。
4. 內政部主管法規查詢系統網頁，2018，<http://glrs.moi.gov.tw/index.aspx>。
5. 內政部國土測繪中心，2017，國土測繪圖資服務雲，<http://maps.nlsc.gov.tw/>。
6. 內政部營建署網頁，2018，<https://www.cpami.gov.tw/營建署家族/營建業務/36-綜合計畫組/28426-全國國土計畫專區.html/>。
7. 吳振發，2017，鄉村區土地問題分析及解決方案探討，內政部土地重劃工程處委託國立中興大學研究計畫。
8. 吳振發，2018，鄉村更新法制與實務執行作業之探討，內政部土地重劃工程處委託國立中興大學研究計畫。
9. 陳意昌、吳振發、張麟瀚、張家瑜，2017，「臺灣鄉村區土地問題及更新探討」，鄉村發展，19：23-54。
10. 吳東霖、張昌鈴、許樺軒、林倉丞，2017，農村社區土地重劃六年(98 至 103 年度)示範計畫推動過程及成果之探討(一)，現代地政，362：77-91。
11. 吳東霖、張昌鈴、許樺軒、林倉丞，2017，農村社區土地重劃六年(98 至 103 年度)示範計畫推動過程及成果之探討(二)，現代地政，363：43-54。
12. 陳錫禎、邵俊宏，2017，國土計畫制度下非都市土地使用管制之展望，現代地政，364：52-68。

Feasibility Assessment of Rural Area Renewal System in Taiwan

Chen-Fa Wu¹ Yao-Lin Chang² Yi-Chang Chen^{3*} Ching-Mei Chen⁴

Abstract

This work hope to develop a new system to solve land planning problems in rural area in Taiwan. Two cases were practiced and evaluated under different scenarios which were make according results of reviewing current rural renewal legal system and implementation mechanism. After that we proposed an innovative mechanism for land planning in rural area. The main idea is that government should increase incentives by providing funds for public facilities construction and compensation for property rights exchanges to encourage spontaneous integrate and land common property rights division. Secondly, we suggest to adjusting the administrative boundary of rural areas and incentive government budget for public infrastructure construction and promote old buildings rebuilt. Benefits of this way area includes (but not limited to) that decrease local residents' financial burden, reduce land speculation, and simplify processes of rural area renewal. This rural renewal innovative mechanism was proposed by this research. Complementary measures included modify rural area renewal relative regulation, enact new regulations while practice new Spatial Planning Act and National Spatial Plan in the near future.

Keywords: rural area, scenario practice, rural area renewal, innovative mechanism

¹ Professor, Department of Horticulture, National Chung Hsing University.

² Assistant Professor, Department of Recreation and Healthcare Management, Chia Nan University of Pharmacy & Science.

^{3*} Chief, Rural renewal construction section, Land consolidation engineering bureau, Ministry of the Interior. Corresponding Author (yc.chen@mail.lceb.gov.tw)

⁴ Engineer, Rural renewal construction section, Land consolidation engineering bureau, Ministry of the Interior.