

霧峰鄉南柳農村社區土地重劃後

維護管理與發展問題之探討

劉昌文*、何姿徵**、劉健哲***

摘要

台灣農村早期未經規劃與輔導，均以各地方特性與所需功能任由演變發展，其結果是否符合國人的住居習慣與生活傳承所需，亟需深入研究。自民國七十年代後，農村在政府簡易政策性的輔導後，已有計畫地改變原有環境條件與土地利用。農村除供居住、生產、休閒外尚有農業景觀與綠色資源，農村常隨著四季作物成長變化而更動，也提供多樣性生物生存與保護場所。尤其在多變的台灣勞動市場，農村亦具有人力資源調節功效。台中縣霧峰鄉南柳社區為一典型的農村聚落，雖與台中都會區僅距約八公里，但區內道路狹小生活機能不佳，且社區內土地多屬共有之祭祀公業，權屬複雜，若欲改建住宅困難重重。政府自民國 82 年起為改善該區生活品質與土地利用，乃籌辦農村社區土地重劃，於民國 84 年竣工。復因民國 88 年遭遇九二一集集大震災及民國 89 年鄰近增設台中健康管理學院及光復國中、光復國小之遷址設立，南柳社區之維護管理及往後之發展與當初之規劃目的發生顯著落差。本研究除回溯原社區更新之目標，並就更新後管理與發展改變，及台灣加入 WTO 之後，農業生產隨全球化的影響，導致國內部分農產品價格下降、產量減少，進而造成農地及農業人口嚴重流失等變化，形成農村新的社會問題，本文將提出其癥結與改進之探討。

關鍵詞：農業景觀、農村聚落、農村社區土地重劃、祭祀公業

*劉昌文為內政部土地重劃工程局 正工程司及國立中興大學 水土保持學系博士研究生。

**何姿徵為國立勤益技術學院景觀設計與管理系兼任講師，專長為建築景觀與都市規劃設計。

***劉健哲為國立中興大學農村規劃所所長，亦為台灣農業經濟與農村發展政策制定之專家顧問。

霧峰鄉南柳農村社區土地重劃後維護管理與發展問題之探討

劉昌文、何姿徵、劉健哲

壹 前言

我國推行農漁村社區更新業務約自民國 70 年代開始，由於並無專法及專責機關規範及執行，只有行政系統之鄉公所、縣政府及台灣省政府農林廳、地政處與台灣省住宅及都市發展局等經辦，故法律基礎薄弱主管機關不明確、專業人才缺乏、農村社區更新政策及目標模糊，而且農村地位與更新角色之概念不易釐清，致影響社區更新業務之持續執行與成效。

台中縣霧峰鄉南柳社區為一典型的農村聚落，社區內道路狹小、排水不良，且因社區內原有住宅用地多屬共有之祭祀公業，地形畸零不整，權屬關係複雜，致使村民改建或新建自有住宅均困難重重。基於上述多種問題亟待解決，故霧峰鄉公所依行政程序提報該社區進行農村社區更新之建議，經台中縣政府及霧峰鄉公所有關人員實地會勘後認為可行，即呈報台灣省政府與中央主管機關核定，自民國 82 年開始，著手籌辦規劃設計等事宜，更新重劃工程於民國 84 年底全部完工。

南柳社區自民國 84 年完工迄今，因遭遇九二一大震災及臨近增設台中健康管理學院與光復國中、國小二校之遷址，南柳社區之管理與居民使用情形與當初之規劃目的具顯著落差。本研究除回溯原社區更新前及更新後對於社區內民眾依規劃目標使用之利弊，並就更新後迄今約十年間之維護、管理與發展改變提出問題癥結與改進之探討。

貳 台灣農村發展之問題

一、台灣農村面臨之新問題

台灣加入 WTO 入後，農業生產結構大幅改變，多數地方發展除來自週遭都會地區因素外，大多仰賴傳統製造業及農業，但隨著經濟全球化的影響，傳統製造業紛紛外移，地方基礎產業嚴重流失，專業或兼職農民失業率日漸升高，形成地方嚴重的社會問題。農業部門亦因必須履行市場開放及削減境內農業支持度等承諾，故預期入會後因農產品進口量大增，將導致國內部分農產品價格下降，產

量減少，進而造成產值、農地及農業人口之伴隨減少。

事實上，面對貿易自由化之競爭，國內農業所面臨的挑戰只會更加艱鉅，其重要挑戰課題敘述如下：

(一) 小農經營調適問題

農產品市場開放自由競爭，務農家庭農地經營因為小面積缺乏經濟規模與效率，耕作技術與效率亦難以發揮，不易與國外大面積與高效率生產的農產品競爭，故未來台灣地區小農且低收入農民將會面臨生存問題。

(二) 農產品商品化價格偏低問題

在國外農產品大量低價輸入競爭下，國內農產品價格會日益低迷，我國商業化農產品價格與目前高成本相較，將呈現偏低之現象，農業生產缺乏價格誘因之競爭，影響未來農村與農業的發展。

(三) 國際市場急驟變化下農業決策之困難問題

在貿易自由化後，國際市場的快速變化會隨時影響國內市場供需與產銷穩定，國內農業政策必須考慮內部與外在問題，在動態經濟社會衝擊下，農業政策勢必隨時因應調整，難以兼顧農業發展之前瞻性及農村經濟之安定性。

農業生產的轉型及農村空間的再結構正劇烈地改變了台灣農村地區的社會關係和政治結盟，以及農村傳統的鄉土文化。面對這種改變趨勢，政府政策及角色勢必檢討調整傳統農業經濟及農村發展的管理機制，進而改變為創造地方競爭優勢的挑戰。

二、農村景觀發展遭受都市化之衝擊

都市經濟及消費文化的吸引力是造成農村人口外移的主要原因。農村在經濟上的相對弱勢，無法吸引外來人口及資金的進駐，公共服務設施的相對不便及都市生活型態的誘因，造成農村生產力的銳減，形成農村經濟衰退的惡性循環。

農村景觀並非吾人所能刻意營造，農村內每個人只照顧著自有的分毫土地，總合起來的效果就形成了當地的特殊景觀。廣大的農民才是維繫農村景觀的主要角色，但當農業產值已不再是經濟的主角，而未來直接用於農業生產的土地恐怕只會減少，在此種經濟發展趨勢下，如何運用政策及經濟誘因，使農村發展產生自發性的抗衡力量，以維繫農村環境生態的平衡及多功能的用途，將是未來研究重點所在。

都市化景觀有高度的變動性，即便農村在地理位置與都市化地區有相當的距離，但在經濟壓力的驅使下，農村會被視為一種可消耗的自然資源來開發，因此，都市化對於農村景觀的影響，最明顯的是人類經濟活動的改變。在都市化背後所依恃的是都市相對強勢的社經發展模式，而農村經濟在相對弱勢下，農村空間被

視為都市發展的預備腹地。一旦農村景觀中出現都市化的社經誘因，如道路的開發、資金的進駐，土地開發也造成景觀上的快速改變，而這改變在空間上將誘發鄰近土地使用的仿效變化，這乃歸因於都市化的社經影響。在都市化過程中都市擴張不受管制，若農村無法取得社經發展上的優點加以制衡時，這種空間改變往往是一種擴張性無法阻擋的衝擊過程。

韓選棠先生（2001年，農村永續發展與景觀生態研討會）曾譬喻現代化建設是農村生態環境的殺手，台灣早期的農村風貌是純樸、美麗而幽雅的。曾幾何時在「現代化」的壓力下，工業建材、機械、化學肥料、農藥……等毫無限制的闖進了農村，農村經濟現代化了，然而以前純樸與優美的農村景象也消失了，千篇一律的道路景觀、橋樑形式、販厝建築物和聚落面貌則毫無特性、路旁充斥數不盡的電線桿和招牌，難道這就是台灣農村的現代化建設？農村建設不是簡單而單調的，應隨著族群、地形、產業類型、取材與使用的不同，對於建築與公共設施的設計需求是非常多樣的。再加上聚落的規劃，由於一些新內容的出現，如社區更新、休閒農業、觀光民宿等，都將形成極其複雜的新面貌。

但我們在農村景觀中所看到的視覺焦點與基本的建設，經常是建築凌亂擁擠、違章充斥，老樹、竹林被砍掉，水面、小溪被填平，蟲鳥的野生棲地被擠沒了，在現代化的誤解下，本來與自然環境十分協調的農村住宅，也變成了如豆腐方塊似的呆板，而且全部採用與都市相同的鋼筋混凝土構造，原先之豐富多彩的地方性材料與色彩不見了，於是農村經濟發展的越快，原有美麗的農村風貌被破壞的也越快，這絕對不只是台灣生態環境及本土文化資源的喪失，在歐美先進國家也曾經發生過類似的教訓，並花了極大代價才得以挽救。本地為避免重蹈覆轍，確需反省，以使台灣農村保有往昔的自然景觀。

三、農村之管理維護問題

為發揮農村社區更新之效益，並使更新工作之執行有法律依據，在現行重劃法令中研擬有關農地重劃配合農村社區更新之規定，將有助於農村發展政策方向之確立，其中不僅包含土地整理與公共建設及綠美化工作，也包含農村文物古蹟之保全、農宅整建、產業發展與自然保育、景觀維護等方面。

為考量農村社區更新改善後之要求，從事農村土地之重劃，就必須同時顧及農村住宅及公共設施以及自然保育、景觀維護用地之需求，因此社區更新透過農地重劃而酌留發展用地，據以扮演後續發展之重要角色。如何宣導正確的價值觀念、建設方法、培訓地方人才及加速制定相關政策法令，乃至吸引更多的社會關切，已成了刻不容緩的管理及生存環境永續的問題。

因此，就如何發揮動員力量，結合已有的實際經驗，整理出本土化農村發展

的特點及制定合宜維護措施和人才培訓，並建立專職機構負責推動上述的管理工作，應是必行的當務之急。

參 霧峰鄉南柳農村社區更新概述

南柳農村社區土地發展仍依區域計畫法及非都市土地使用管制規則等規定辦理，在上位計畫計有台灣綜合開發計畫、中部區域計畫、台中縣綜合發展計畫及霧峰都市計畫與相關計畫等。

按中部區域計畫包括苗栗、台中縣市、彰化、南投、雲林等六縣市，依該計畫體系劃分有區域中心、地方中心、一般市鎮、農村集居等四個階段，並以地方中心為核心劃分十三個地方生活圈（類似林六合所稱之葡萄城鄉）。霧峰鄉則屬台中地方生活圈，其都市發展位階為一般市鎮兼都會區衛星市鎮，其地理位置屬於台中盆地之東南側。

霧峰都市計畫於民國 55 年 7 月 8 日發布實施。計畫面積為 385.32 公頃；計畫範圍北側緊鄰草湖溪、烏溪，南側緊鄰乾溪，東至山麓丘陵，西以林森路及附近舊社區為界，計畫區呈狹長形。本南柳社區更新範圍在霧峰鄉西南側，屬於都市計畫區外。（如圖 1）

一、規劃區概述

霧峰鄉行政區計有二十個村含三百八十二個鄰，面積共 9807.78 公頃。經選定之台中縣霧峰鄉南柳村南柳社區規劃範圍〈如圖 2〉為南柳村第十三、十四、十五鄰。東迄柳豐路，西及南側緊鄰舊排水溝，北以台糖土地為界，原申報規劃面積約 2.0 公頃，經說明會後部分地主要求參加及列入更新範圍，故開發完成後實際面積為 3.5 公頃。

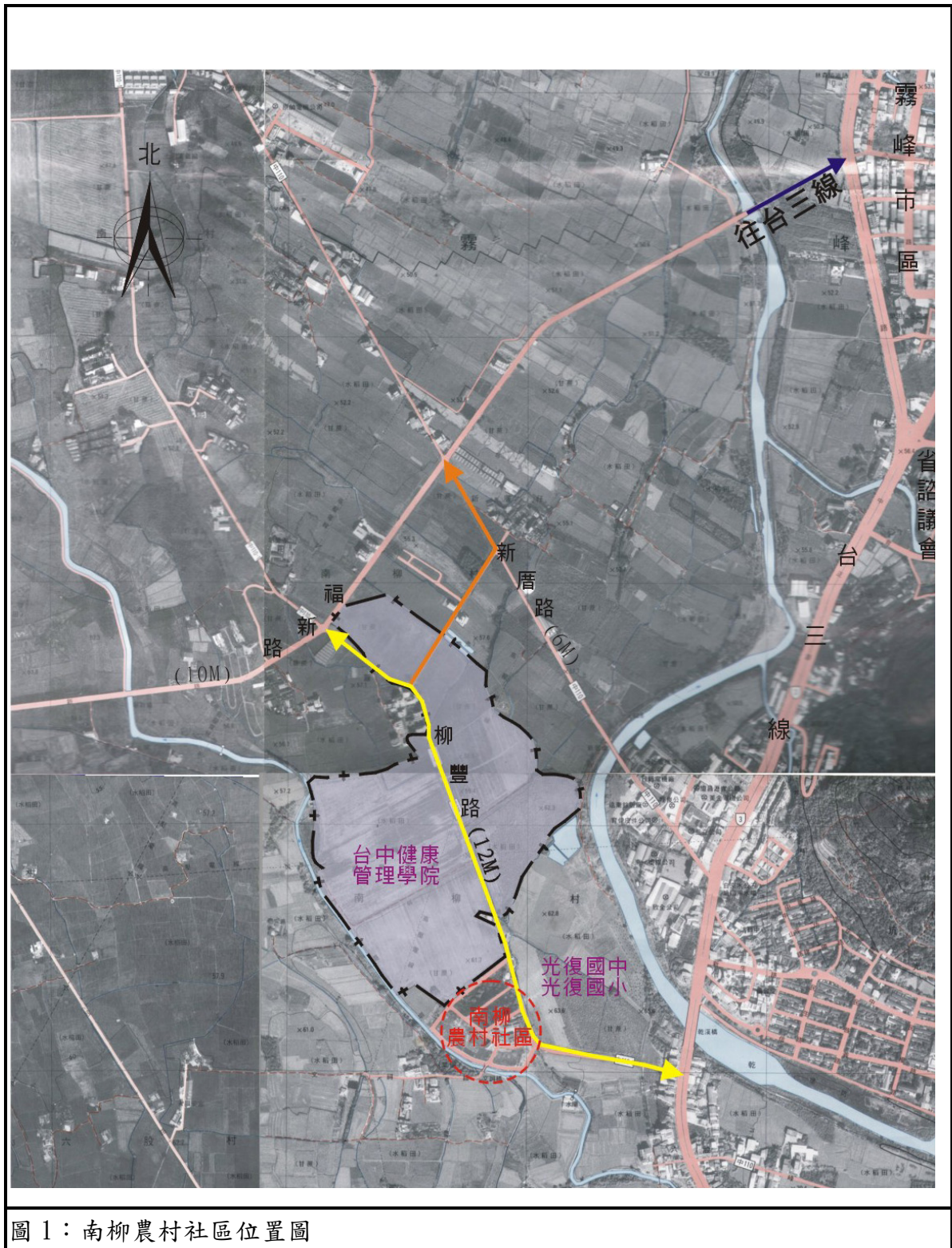


圖 1：南柳農村社區位置圖

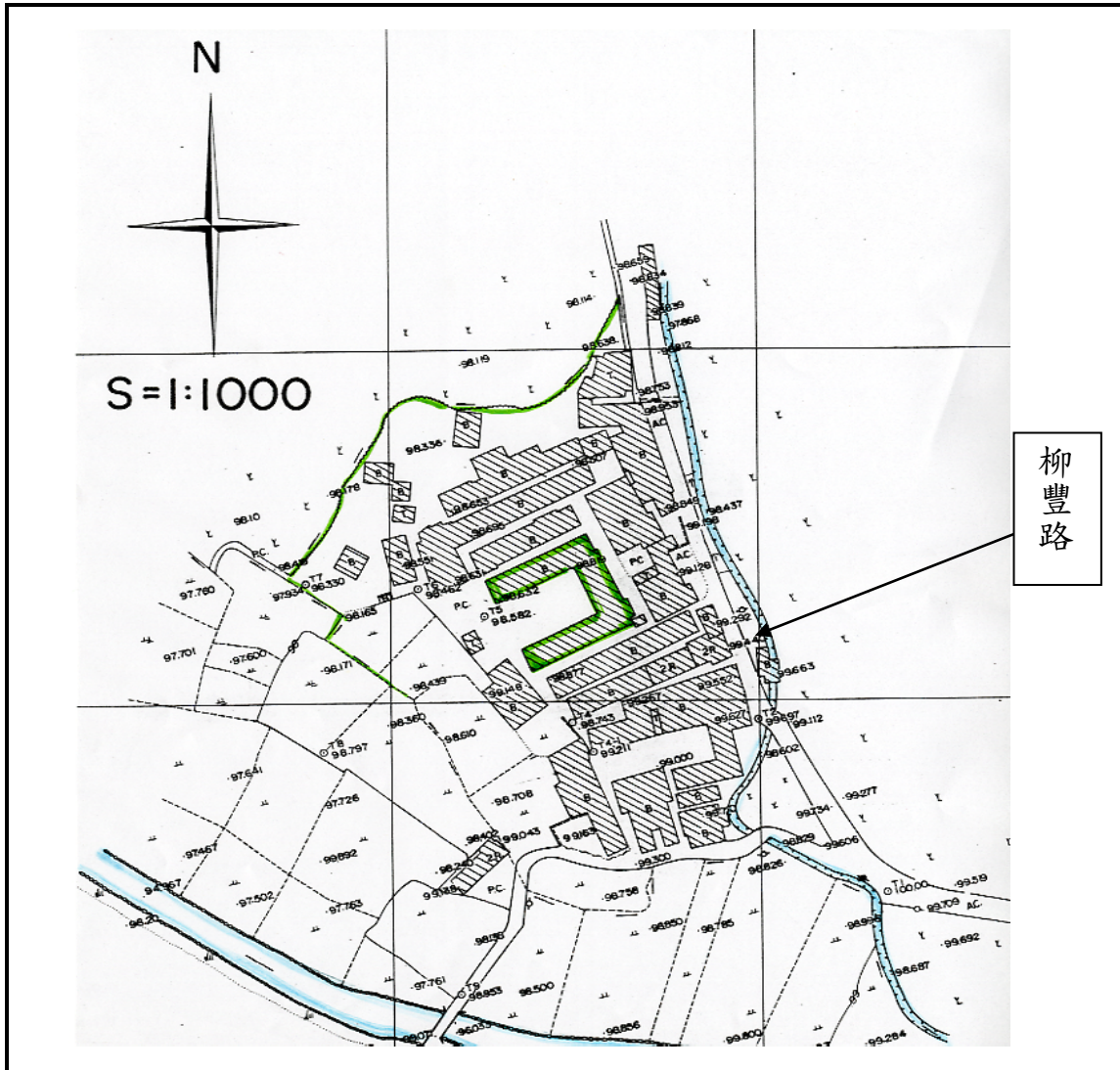


圖 2：南柳社區重劃範圍及更新前現況圖

(一) 土地利用

規劃區內經調查的建築物共計 123 棟，區內建築物供住宅使用計有 105 棟，佔棟數之 75.2%；其次為空屋，計有 13 棟，佔總棟數 10.5%，詳表 1。

區內住宅多沿柳豐路兩旁建造，以一、二樓房屋為多，依調查時之建築外觀發現，屋舍大多屬老舊，顯然該區屋舍已使用了一段很長時間。由主要鄉道柳豐路再深入社區內，見到更多舊式建築物，據訪查該社區內建築物多有三十年以上之使用。其建築物使用現況分為一般性普通與舊式建築，各佔全部建築物棟數 11.4% 及 88.6%，亦可見社區內多為舊式聚落組成型式，如表 2。

建物結構：區內之磚造屋佔 96%，鐵皮屋建佔 4%，如表 3。

建物樓層分析：依調查結果顯示，區內建築物樓層高度均為一、二層樓，分別佔總戶數的 99.2% 及 0.8%，如表 4。

表 1：南柳社區建築物使用類別表

用途類別	住宅	商業	工業	畜舍	公共設施	空屋	其他	總計
棟數	105	0	0	1	1	13	2	123
百分比	75.2	0	0	0.8	0	10.5	3.3	100

表 2：建物使用狀況一覽表

狀況	新	普通	舊	興建中	總計
棟數	0	14	109	0	123
百分比	0	11.4	88.6	0	100

表 3：建築物構造一覽表

結構	磚造	R C 造	土竹木造	鐵皮屋	總計
棟數	118	0	0	5	123
百分比	96	0	0	4	100

表 4：社區內原有建築物樓層一覽表

樓層	一樓	二樓	三樓	四樓	總計
戶數	122	1	0	0	123
百分比	99.2	0.8	0	0	100

商業使用：據調查結果，當時該社區內無任何商店或商業買賣業的設立。

公共設施：此社區內無任何公共設施。

(二) 自然及人文環境概述

霧峰鄉位於台中縣南端，東半部以火炎山、九九尖峰圍繞成群的山陵地帶，西望八卦山，環拱週遭，西屬平原，烏溪之水利，以阿罩霧圳為基幹，水系支流流經之處盡成優良水田，形成稻米富庶之三角洲地帶。全鄉之東西長度約 14.83 公里，南北長度為 8.83 公里，海拔高度在 40 至 600 公尺之間，東北向山坳較高，西南多屬水田，其面積佔全鄉總面積四分之一。霧峰鄉氣候屬熱帶潤濕氣候，年平均溫度 20 度，氣溫以每年五月至九月最高，最冷則以一、二月為主。雨量多集中於夏季，佔全年雨量百分之七十五以上，冬季乾燥旱害頻率高。〈資料來源：

日月潭氣象站)

南柳社區人口組成及發展說明如下：

1. 家庭型態仍以大家庭組織型態為主，人口變遷大致穩定，依霧峰鄉戶政事務所統計民國 80 年人口約 101 人，該社區人口自民國 76 年至 84 年，每年均約有 0.5% 之成長。
2. 人口組成男女比率成長呈穩定，且女高於男；區內多以中高齡人口居多，約占 50%。
3. 社區內大部分人口多屬經營農業為主，約占 64%，少數人於附近或台中都會區從事中小企業。
4. 土地使用現況；建物多為住宅使用，約占 75.4%，其房舍大多老舊，均有三、四十年歷史，區內村落組成之歷史約有百年以上，因此所見房屋甚為老舊。
5. 交通現況；南柳社區早期僅利用一條約六米寬道路作為區內聯外交通，該道路狹窄，僅供社區住戶及附近農民使用。該道路屬於縣養 127 道，即計畫 12 公尺寬之柳豐路，可往東連接台三號省養幹道。台三號省道北接大里市及台中市區，南通南投縣草屯、埔里及中興新村等地區。

二、南柳社區更新之課題與解決對策

南柳社區更新發展當時（民國 82 年）考慮之課題計有；社區內道路狹小，排水不良，社區住宅用地多屬共有之祭祀公業土地，且部分建築用地地形畸零不整，權屬關係複雜，建築用地與農牧用地（僅供農民有條件蓋農舍）夾雜，造成村民改建或新建住宅困難，經彙整之課題與對策如下：

課題一：土地使用方面；南柳村擬更新區屬於非都市土地之一般農業區農牧用地，土地無法有效利用，致影響當地繁榮。

說明：目前社區內農牧用地之土地使用情形，僅限於具農民身分者新建農舍（住宅）、畜舍及倉庫等利用，無法供商業、簡易工業使用，難以引進其他產業，致社區發展遲滯。

對策：藉此次農村社區更新機會，整體規劃開發後可依非都市土地使用管制規則規定變更編定為鄉村區乙種建地等，使土地資源充分及靈活運用。

課題二：公共設施方面；該區缺乏公共設施用地及公用類之建物，亦未有自來水供應，影響當地居民飲用水安全與生活之便利。

說明：居民均以自掘井水（地下水）經簡易過濾後為民生用水，無法利用自來水之安全便利。

對策：擬於更新重劃時酌留公設用地。沿柳豐路設置一提供該規劃區之自來水輸水幹管，以供規劃社區及沿線居民使用。

課題三：交通運輸方面；主要聯絡道路狹小，交通現況不佳。

說明：社區內道路狹窄，聯外道路亦狹小，影響通勤、上學，且小型車輛會車更困難。

對策：規劃將主要聯外道路柳豐路拓寬為十二公尺，以接通至台3線省道；且社區內道路開闢為六米寬。未來道路養護交由霧峰鄉公所管理。

課題四：排水設施方面；社區內排水設施僅有巷道旁之小水溝。

說明：該社區屬老舊農村聚落區，因未經完善規劃區域排水系統，若瞬間豪大雨因無法排放，曾造成社區淹水之災害。

對策：配合社區西側大排整治，重新規劃排水系統，以利區內排水之順暢。

三、農村社區更新實施之原因與立法之必要性

- (一) 農村的功能與特色為何？在我國方面，農村是中國人主要人文發源地，親情與倫理傳承場所，農民與農村建築物如同吾人演化的歷史教材，足可當文化資產一樣地被保存與維護。農村另項特色為生態與綠色資源基地，錯落無序的農村房舍與綠景使農業景觀更豐富，農作物也隨著四時更動，以致農村美景變化有加，農村廣義上也為社會學稱「物質安全」之保護場所，在目前多變的台灣勞動市場，亦具有人力資源調節之功效。
- (二) 依德國漢諾威大學 Heinar Henckel 所撰德國農村更新與農村發展的新觀念；農村社區進步演進可分為農村整治、農村更新與農村發展。即對於農村之停滯、落後當成新病態，當專家會診各項問題及擬定醫治之方案，經透過討論協商並以系統化解決後，做為治療過程，即以農村更新為醫治手段，最後使其健康化，恢復青春活力，邁向穩定茁壯與成長。
- (三) 回顧農村衰敗原因，中德皆同，由於社會環境變遷，農業不再是國家經濟之主力，自 60 年代起工商業吸引大批勞動力與技術人員，許多小農與農企業團體因此放棄農業經營，而使農村各項活動益形蕭條，甚至出現危機。尤其都市近郊對於住宅房屋用地需求越來越大，使許多人思考改變農地政策，造成農村原有功能逐漸改變，真正農舍數目減少，農村住居人員複雜，而農村就業與農民本業收入仍未見改善或增加，亦影響農村居住品質及教育、交通、排水與公共設施等問題。
- (四) 目前農漁村社區更新計畫，除面臨地籍整理與土地重劃、建地擴展與公共設施用地取得、地上物拆遷與補償、營建規範與管理、農村建築物（農宅）整建與利用，污水、下水道及垃圾處理以及自然保育、景觀維護等範圍之規劃與建設，並且涉及專責單位（主管機關）、規劃之程序、村民之參與、執行之主體、相關機關之配合以及經費之籌措與編列、計畫之審核與法定

地位等層面，必須在法律的基礎下進行，且更新規劃建設之執行期程也應有法律的遵循，始不至於偏差，並且確保更新目標的達成。因此有效規範農村社區土地利用與規劃，至為重要。

此外，為建立農村社區更新能配合非都市土地鄉村區之整體規劃，並納入國土規劃的體系中加以推動，並且加強縣、鄉鎮級的社區執行計畫功能，以促上下位計畫間的互補及配合關係，進而在都市以外地區創造一個長期安定且高品質的新生活環境。

四、現行辦理農村社區土地重劃之過程

依據民國 89 年 1 月 26 日公布之農村社區土地重劃條例規定，其辦理過程概分為重劃區之選定提報、勘選、先期規劃、實質規劃作業，開發計畫書編撰、環境影響評估及用地編定變更作業及工程施作等。

(一) 重劃範圍選定提報：依規定於範圍選定後先徵詢區內組成之更新協進會意見，並俟所有權人之土地面積及人數超過半數，取得法定同意條件後，依其意願由鄉公所轉報縣政府，並辦理實地勘選及後續之先期規劃等。

(二) 實地勘選概分三步驟

初勘：初勘人員由縣政府、鄉鎮公所等有關權責單位代表組成。就範圍區之地形界線、人口與建地需求、土地使用狀況、整體發展情況、公共設施需要、土地所有人意願及財務計畫等提出初勘報告，再依序辦理複勘意見、公告及檢討會。

複勘：複勘由中央主管機關（內政部地政司）邀集中央農業、營建及縣鄉單位、轄區農田水利會及內政部土地重劃工程局等進行勘查，並先就地區範圍確認、聯外道路及交通現況密度、地上建物多寡分布對整體規劃影響、天然河道及灌排水機能、公共設施需求或納入其他相關計畫及辦理重劃之必要性與可行性分析，如何達成改善之目的等提具體複勘紀錄。

檢討會：複勘完成後依紀錄意見，邀請複勘人員組成檢討會，開會研判重劃區之必要性與可行性及是否進入先期規劃期程等。

五、南柳社區實施重劃過程

(一) 辦理先期規劃

民國 82 年，依據霧峰鄉公所申報範圍，實測地形圖測繪後以確定更新地區

範圍及面積。(如圖 3、圖 4)

南柳社區屬於區域計畫中的非都市土地，其使用應受非都市土地使用管制規則限制，農地管制以發展良質米、菸業等為主。規劃後之產業發展仍以農業為主，故以改善農民之家居及生活環境，配合提高農民收入，藉以穩定農業人口及吸納都市回流之中壯年人口。

至於房舍簡陋擁擠，缺乏整體性之規劃，農民住宅新建請照困難，致與實際生活所需難以配合，當時規劃以提供道路、坵塊整理、用地變更及取得少許公共設施用地為主，故主要規劃方法在資料取得及溝通方法為：文獻分析法、現況測量調查法、問卷調查法、期初座談等。社區進行重劃更新後，其交通計畫、公共設施計畫、灌排水計畫、農村住宅改善計畫與環境維護及管理計畫確已改進。除當地原居民藉以改善原來居住、交通不良之品質外，並配合農村住宅改善(新建)計畫與環境維護及管理計畫以改善社區景觀、環境美化及公害防治等。

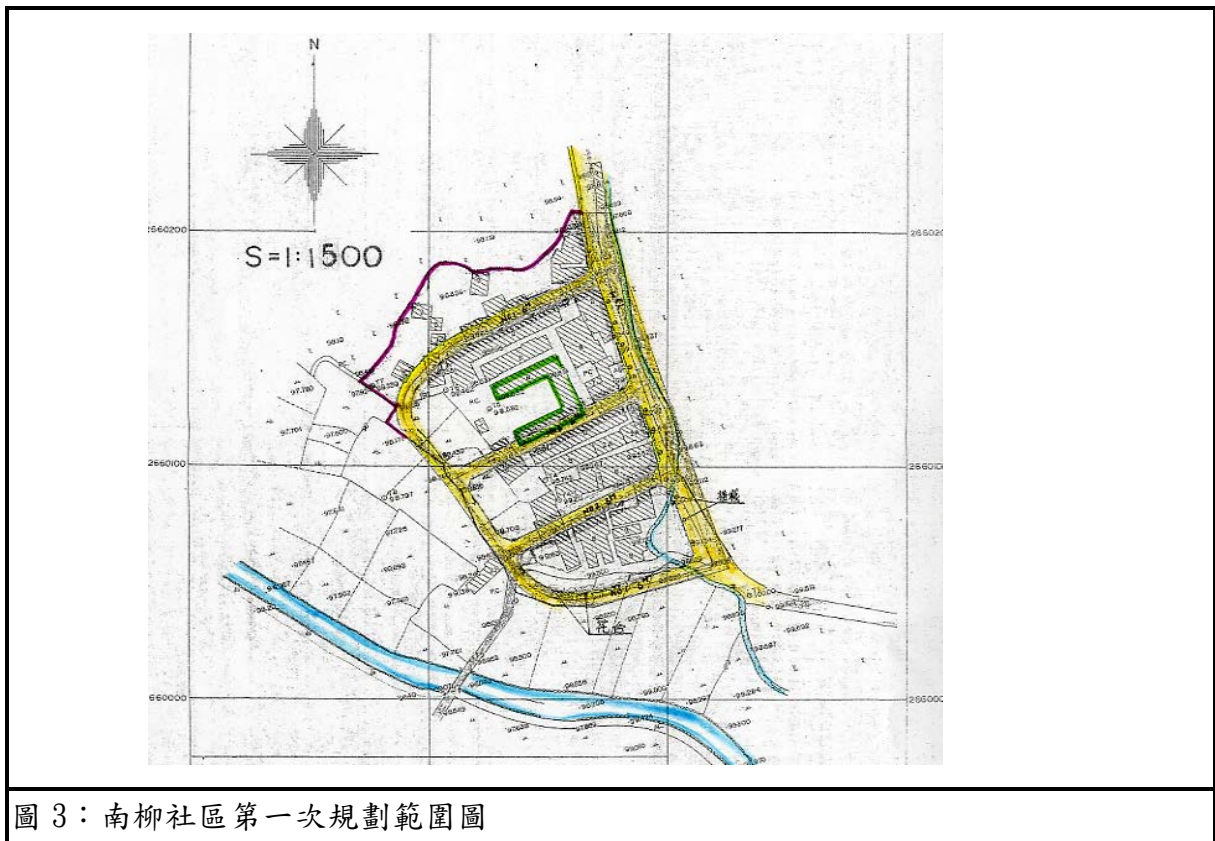


圖 3：南柳社區第一次規劃範圍圖

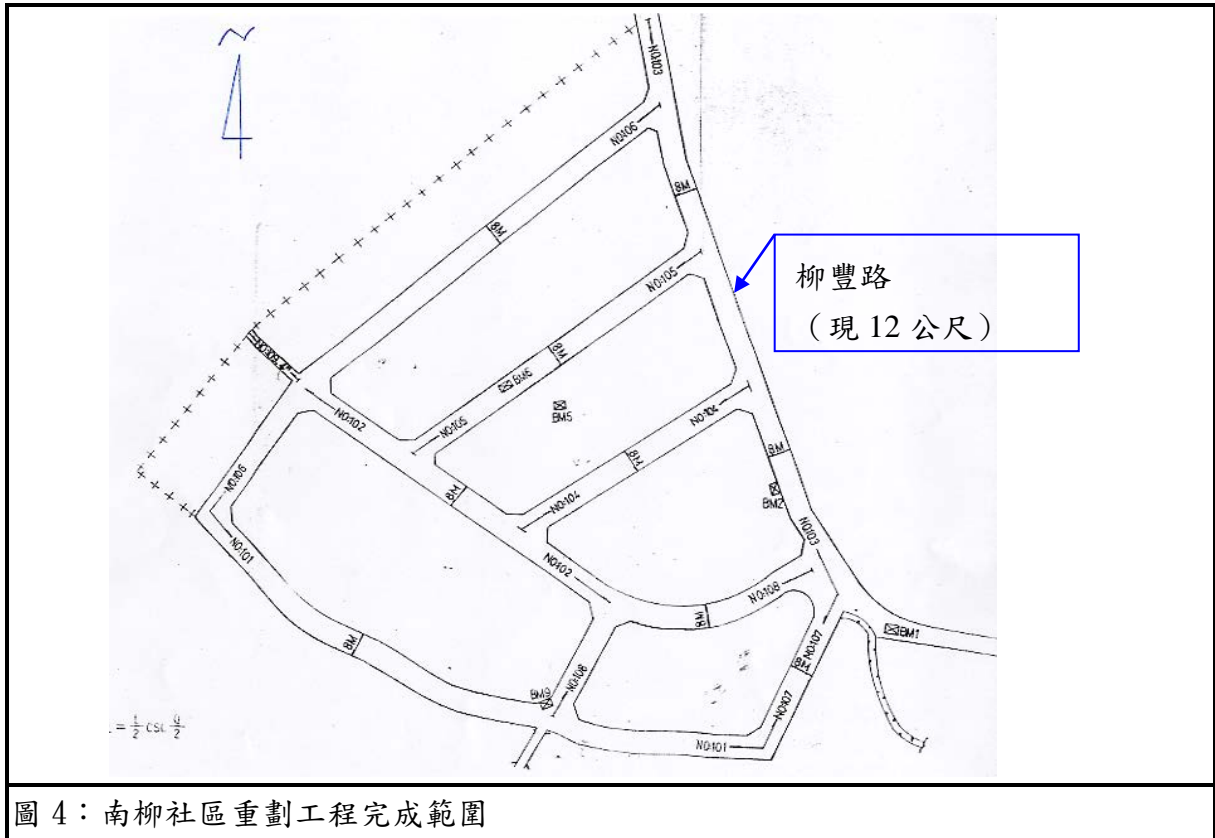


圖 4：南柳社區重劃工程完成範圍

(二) 重劃經費來源及負擔

1. 區內公有土地 2 筆，面積 0.0191 公頃。私有土地 25 筆，面積計 3.48 公頃。所有權人數為 66 人(含共有人)。同意參加重劃面積 3.48 公頃，占總面積 3.6 公頃之 86.89%，同意人數占所有權人數之 60.6%。
2. 預估公共設施項目計有道路、廣場計 0.97 公頃，負擔比為 25%。
3. 費用負擔說明，本社區先期規劃費 750,000 元，由行政院農委會全額負擔。至於開發之總工程費約 13,500,000 元，拆遷補償及利息負擔約 53,500,000 元，依規定計算後民眾負擔之比例為 38.1%。(小於法定之 40%)

(三) 資料搜集與規劃流程概述如下。(詳圖 5)

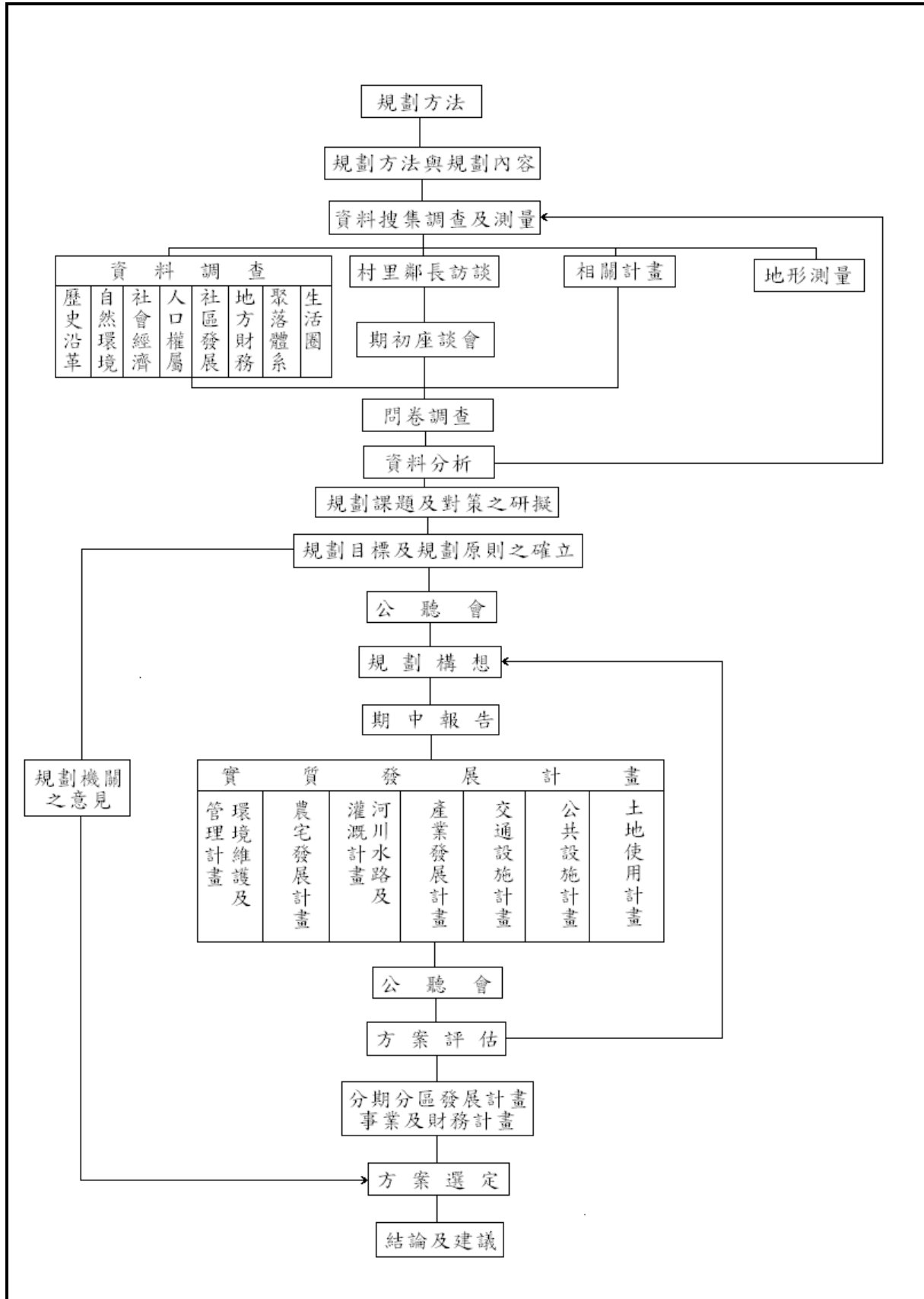


圖 5：南柳農村社區規劃流程

肆 霧峰鄉南柳農村社區更新後之發展與維護管理問題與對策

一、霧峰鄉南柳農村社區重劃之目標

- (一) 南柳社區重劃當時主要考量目的為完成變更鄉村建築用地以供農宅更新，次為改善區內道路、綠美化與排水及增設必要公共設施。
- (二) 當時預計給區內土地所有人及其在台中附近就業之親人回社區內居住，以使農村社區更新增加之建地有實質利用效益。
- (三) 重劃後土地經整理及發回原土地所有人外，酌留抵費地供台中縣政府辦理標售（如圖 6、圖 7），以引進附近喜好農村為居家之人口。
- (四) 農村社區重劃為政府執行農村更新與發展政策之一，逐步辦理鄉村土地更新發展，以便建立各類農村轉型成功之典範。
- (五) 促進農村社區健全發展，美化觀瞻，消除農村社區髒亂景象。
- (六) 便利地籍管理，減少紛爭，及增加建築用地以提高土地利用價值。
- (七) 增強民眾對社區意識，促進整體社區強化力量之發揮。
- (八) 開闢社區公共設施，提供本社區及鄰近社區活動、集會場所。



圖 6：重劃前地籍圖（經界、地形凌亂）



圖 7：重劃後假分配地籍圖（坵塊、宗地均完整）

二、霧峰鄉南柳農村社區更新後之發展近況分析

本研究於 93 年 4 月起，曾多次赴現場訪查，內容包括：土地使用情形、建物使用類別狀況、結構及樓層數，交通系統，公共設施分布及河川排水等，結果一切尚稱良好，區內建築發展詳現況圖 8-圖 13。按農村社區之進步與否，均以區內建築完成吸納人口、新增產業或配合預估之使用行為而帶動發展，但本社區在完工後卻確遭逢台灣百年來之大地震災難而停滯，使建築發展及土地地價發生較大變異情況。經實地訪查 84 年 6 月重劃完工時之地價每坪約新台幣 2 萬 5 千元，當時縣政府辦理重劃成本計算之地價每坪約一萬餘元，89 年初因集集大震災後重建需地殷切及台中健康管理學院新設校之利多，地價曾飛漲至每坪約 5 萬至 6 萬 5 千元，93 年初又停留於每坪約 6 萬元上下，其各階段變異理由說明如表 5，並採區內柳樹涌段 617 地號等五筆土地近六年政府之公告地價如表 6，供參考。

表 5 南柳農村社區土地價格變化記事

年期	重要記事	地價 (元/坪)	備註
84 年竣工	縣政府計算抵費地之成本地價。	約 10560 元	依結算
84 年 6 月	點交土地後，民間土地已少量交易。	約 25000 元	
86 年底	民間土地交易開始，縣政府曾辦理抵費地標售，已有建商進入收購土地。	約 30000 至 50000 元	查訪土地代書
88 年底	發生九二一集集大地震，交易停滯。		
89 年	1. 台中健康管理學院新設校。 2. 光復國中及光復國小遷校於隔鄰。 3. 柳豐路拓寬至台 3 線省道。	約 50000 元至 65000 元，亦有出價至約 100000 元。	建商告知之地價
93 年初	總統選舉後政治紛爭開始，投資客縮手。	約 60000 元	

資料來源：本研究實地訪查當地建商、土地代書及台中縣政府經辦人員。

表-6 南柳農村社區近六年公告地價一覽表

單位：元/平方公尺

年度 地號別	87 年	89 年	90 年	91 年	92 年	93 年	備註
617	3200	6000	5700	6200	6500	7700	現況為空地
623	3200	6000	5700	6200	6500	7700	已有三層住宅
636	3200	6000	5700	6200	6500	7700	已有三層店舖
684	5276	6000	5700	6200	6500	7700	現況為空地
692	3200	6000	5700	6200	6500	7700	現況為空地

資料來源：大里地政事務所。（一坪約 3.3 平方公尺）

註：南柳農村社區新登記之土地標示仍為霧峰鄉柳樹浦段。

本社區於 84 年 6 月重劃工程完工後，遭逢民國 88 年發生九二一集集大地震。該社區之公共設施及建物所幸未受震損，惟離本社區東側約 3 公里處之台中縣立光復國中及光復國小，因斷層帶經過，致校內教室建物、辦公廳舍及運動場地全數毀損不堪使用，而需易地遷校重建，新校址經勘選於柳豐路東側與現行台 3 線省道入口約 50 公尺距離處，該二校並於民國 90 年建校完成使用（如圖 14-16），現有師生約 880 人。

台中健康管理學院為私立中國醫藥大學另成立之私法人財團所設立，於民國 86 年開始租用台糖公司土地約 26 公頃，開發為師生總數 8000 人之綜合大學。從申辦設立、用地變更、開發建築並於民國 90 年完成招生，現有師生人數約 6000 人（含進修部），因外宿學生增加，該社區亦朝提供新式出租套房供學生住宿，故人口、交通及消費之變化亦為影響該社區發展因素。（如圖 17-19）



圖 8: 社區內唯一公共設施之鄉立托兒所 圖 9: 西北側之區域排水已配合整治完成



圖 10: 四米巷道兼綠地現為土地公廟 圖 11: 社區內舊建物與新建物雜陳



圖 12: 社區建築物已轉型為學生宿舍 圖 13: 新建物已如商品由建商整批開發



圖 14：柳豐路側之光復國中



圖 15：柳豐路側之光復國小



圖 16：由柳豐路側之光復國中、國小，



圖 17：南柳社區之柳豐六街東側即為台中健康學院



圖 18：柳豐路側之台中健康管理學院



圖 19：柳豐路西側可直通第二高速公路

三、南柳農村社區更新後之發展及維護管理問題與對策

問題一：社區重劃後土地使用情形與公共設施之設置已獲解決，但無後續維護管理之方案。

說明：社區重劃前之老舊房屋及擁擠現象雖獲得改善（如圖 20-23），但重劃後，政府除完成區內公共設施如道路、溝渠之維護及建築物發照，極少再介入社區輔導或後續管理。

對策：開發後之社區應由政府適時介入輔導，協助籌組管理與發展性之協會或理事會以經營社區之永續發展，並與政府長期保持互動，避免僅賴政府協助而喪失社區協會自我進步與永續之立場或責任。

問題二：政府之管理部門分屬各機關，管理發展與社區居民之共識難以整合。

說明：因基層公務單位人力不足，開發（地政）、管理（多部門單位）與維護（鄉公所）等單位又分屬不同行政系統，其權責實難以整合，又因社區協進會成員意見缺乏一致性，亦妨礙社區之管理及發展。

對策：以朝向組成社區自主管理與發展性質之協會，以凝聚社區居民對社區發展之共識，並加強與政府部門的互動。

問題三：社區更新後管理維護經費不足，以致日後維護管理產生問題。

說明：政府未編列管理與維護經費，無法適時提供經費契機，肇致公部門與社區居民欠缺聯繫主軸而各行其事。

對策：開發後之社區，可研定每五年由主管機關辦理評鑑或考核，才有利於明瞭社區發展方向及政策之執行，若管理維護績效良好者酌予獎勵金，又若發生偏差時，適時給予釐正。



圖 20：南柳社區重劃前老舊房屋（一）



圖 21：南柳社區重劃前老舊房屋（二）

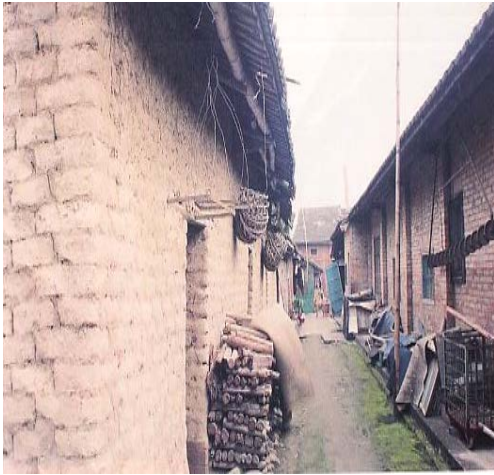


圖 22：南柳社區重劃前老舊擁擠房屋（三）圖 23：社區重劃前破舊傾頹老房屋（四）

伍 結論與建議

一、結論

- （一）霧峰鄉南柳農村社區，因與台中都會區具親密之地緣關係，大學與國中、國小在鄰近設校及交通設施開發完成等社經因素，曾促成區內地價上漲數倍，現在土地又經規模性的開發及充分利用，本地居住人口已有回流現象，而租屋之流動人口亦大幅增加，造成另類農村社區成功發展的奇蹟。但土地增值與商業經營及宿舍出租等再生效益，並非全是辦理重劃的目標。實際上本區因政府投資建設完成與社會發展為主因，其利益應由誰獲得，是政府或所有權人？本地人或新移入者，其公益利得是否需回饋於本地？以使子孫永續享用，頗耐人尋味。本社區原則是成功案例，希望區內能自治形成良濾現象，發揮重劃效益之循環再增值，與其他開發區之下濾而被淘汰現象強烈對比，或許在此已獲得更新後發展明證。
- （二）目前政府執行農村更新政策，僅注重工程開發與配地等政令之執行，管理與輔導發展並未著力，完成後之社區維護權責亦欠缺明確主導部門。
- （三）政府應適時介入開發後之社區輔導，並協助社區籌組管理與發展性之協會或理事會，以利將來社區自主發展之永續經營。

二、建議

- (一) 法源及法令依據；在農村社區土地重劃方面，雖已有「農村社區土地重劃條例」及「農村社區土地重劃條例施行細則」等法令，惟尚需相關法令配套，如土地使用管制、建築外觀或法定空地綠美化等管理，宜一併彙整或通盤檢討後納入，以利作業執行。
- (二) 財政問題；目前各級政府財政普遍拮据，基層農村建設之補助款又大為縮水，為加速農村社區重劃政策推行及增加民眾參與意願，補助經費之增列實不可或缺。
- (三) 參加民眾之負擔；農村因舊建築雜亂，為何無法順利辦理更新？可能因民眾財務能力、拆遷補償金額太少或共同負擔比例過高（本區約 35% 至 40%）等因素，發生用地與現金補償差價過鉅，工程費成本過高，補助費短少等等，曾造成參與之土地所有人負擔沉重。
- (四) 民眾參與意願及重劃期程；辦理農村社區更新重劃通過門檻之比例甚高，以土地面積與地主人數比均需在 50% 以上，而規劃作業流程，由更新社區案提出申辦、勘察、說明會、核定規劃開發至細部設計及工程施工完成，最後發回分配土地為止，通常超過二年甚或三年，如何考量民眾權益與規劃理想性所需時程。而時間耽擱過久，致使重劃效益降低，間接衝擊民眾參加重劃意願，又是另一不同立場之難題。
- (五) 重劃土地規劃及住宅輔建；重劃後之土地，每筆大小雖臨路又整齊，但面積大小不一，配地作業主要以基地面寬調整。如果住宅輔建配合新風貌或景觀政策興建具風土特色之地區性農宅，與土地面積大小實有密切關係，因此需從土地分配或交換、土地使用管制要點及規劃住宅型式供民眾選用並酌予獎勵金補助或農宅低利貸款，以利執行具特色住宅之興建。
- (六) 營建與土地管理機制之建立；為農村社區符合開發目的及具美觀優質生活品質，並使更新前舊建物整修再利用與新建物之整體風格互為協調，需有土地利用與管制及建築物興建及使用管理等計畫或規定，供嚴謹及契合社區發展需求之共同約束（管理）。茲說明如下：

1. 土地使用

土地為農村社區全面性發展之基礎，故更新規劃、土地利用、訂定新地價及稅制等均需有通盤考量，使成為共同之約束力。

2. 建物外觀與綠地設計

建築物為立體發展，是充實社區土地發展之元素，除居住功能外，亦為新社區視覺之焦點，如何從建築造型及材料色系運用，配屬之停車空間、空地綠化、大門圍牆等做虛實空間與美學變化，使達成既定美質目標，除營建

管理等相關法令外亦應由社區自組發展協進會訂立更嚴謹之共同遵守規定，以利管理與維護之執行。

3. 使用與管理

為保持農村社區長期發展之自由與規律等向度，並杜絕台灣特有之違章建築行為，除需發自村民內部凝聚力，再以管理手段整合為共同約束力，以資遵行。

- (七) 相關業務協調與維護管理問題；農村社區重劃，與農業生產、社政輔導、財政預算、景觀及環境資源保育等均有關連，整體上應為互相扶持推動之團隊，如何透過協調，解決區內民眾之居住、財產或永續保育及社區資源與事務管理、公共設備之維護，應由縣政府或鄉鎮公所負責，亦應著實考量。

參考資料

- 一、內政部，土地重劃相關法令彙編，民國 92 年 12 月。
- 二、內政部土地重劃工程局，農村社區土地重劃及工程設計作業手冊，民國 92 年 9 月。
- 三、台中縣霧峰鄉南柳社區農村更新執行情形，台灣省政府地政處編製，民國 86 年 6 月。
- 四、台灣省政府研考會，劉健哲翻譯，考察德國巴伐利亞邦鄉村發展報告，民國 87 年 6 月。
- 五、林六合，台灣國土計畫體系，黃氏出版社，民國 91 年 2 月，218 頁。
- 六、蔡宏進，「鄉村發展」，國立台灣大學農業推廣系講習資料，民國 79 年 2 月。
- 七、劉健哲，「西德之國土規劃」，國立中興大學農業經濟系，民國 76 年 6 月。10-15 頁。
- 八、劉健哲翻譯，德國農村規劃與中德農村發展合作之展望，台灣省政府農林廳與中華鄉村發展學會，民國 84 年 12 月。
- 九、劉健哲，「農業政策之原理與實務」，國立編譯館主編啟英文化公司印行，民國 85 年。
- 十、劉健哲，「農村規劃方法彙編」，國立中興大學農村規劃所，民國 93 年 2 月。
- 十一、韓選棠，「農村現代化建設是農村生態景觀的殺手」，農村永續發展與景觀生態研討會，民國 90 年 10 月，67-70 頁。

謝誌

- 一、本研究得以順利完成，感謝內政部地政司土地重劃科、內政部土地重劃工程局、台中縣政府及霧峰鄉公所等公務同仁協助並找回十餘年前舊資料。
- 二、本研究部分圖資製作及台中健康管理學院設立資料感謝龍邑工程顧問公司協助提供。

The Management and Development after Readjustment of Rural Land in Nan-Lin community of Wu-Feng Village

Chung-Wen Liu

Tzu-Chen He

Chien-Zer Liu

Abstract

Without counsel and assistance, the rural villages in Taiwan were autonomously developed according to the local demands. The developed results cannot be conjectured whether people like them or not, and need further study. During 1980, government briefly assisted the rural villages, and some of them changed the environmental condition and land usage. The rural villages provide the residence, agricultural products, leisure resort, agricultural landscape and the natural resources and so on. Because of the season cycle, the landscape of the rural village is changed in different seasons and it also provides shelters for biodiversity. Especially for a labour market full of variety in Taiwan, the rural villages have a function of adjusting manpower. The Nan-Liu Community of Wu-Feng Village in Taichung County is a typical countryside. The distance between Taichung City and Nan-Liu Community is 8 km, and the roads in this community are narrow for driving. The sacrifice ceremony is held the families for purposes of ancestral worship of most lands. Therefore, it is hard to rebuild the farmhouse. From 1993, Government conducts an agrarian reform plan of rural land to improve the quality of living and increase the utilization rate of farmland. The agrarian reform plan is finished in 1994. However, 921 Earthquake occurs to ruin Nan-liu Community in 1999. From 2000, Taichung Healthcare and Management University has been established, and Guang-fu Junior High School and Elementary School are moved to different areas. The maintaining management and development of Nan-liu Community is totally different from government original plan. The present essay focuses not only on the recall of the agrarian reform purposes but also on the variations of nowadays. For example, after joining WTO, the agricultural circumstances in Taiwan are changed. Parts of agricultural products are compelled to drop in production or drop in price. Furthermore, the agricultural population occurs outward migration, and the utilization of land is reduced. The description mentioned above causes new agricultural problem, and it is the main object of the present essay to study and solve it.

Key word : Agricultural Landscape 、 Rural Villages 、 Agrarian Reform Plan 、 families for purposes of ancestral worship of most lands

