

臺灣九二一災後重建的土地問題與對策

謝志誠

國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授

財團法人九二一震災重建基金會執行長

在臺灣，因為歷史因素與產權私有化，土地產權關係複雜眾所周知。複雜的產權關係，在承平時期的尚可相安無事，一旦有開發行為準備要進行，則往往躍居檯面成為爭議的焦點。

地震，這個大家不願意接受，卻又阻擋不了的災害，往往成為複雜產權關係更複雜化的催化劑。災前，座落在這些存有爭議的土地上的房屋，相關權利人基於尊重「現實」的原則，「睜一眼閉一眼」；災後，房屋倒塌，現住戶想要重建，而其他與土地產權有關係的權利人當然不願放過機會出面阻擾。這種可能一觸即發的爭議，在產權私有化的社會裡，應該是「見怪不怪」。

產權關係複雜的土地，包括難以分割的共有土地（共同共有與分別共有）、祭祀公業土地¹、臺拓地²、頭家地³、實驗林區⁴、公有土地等。這些土地上的建物毀損後的重建，若要依循既有法令來辦理，可能曠日費時。因此，特別於「九二一震災重建特別條例」立法中，訂定下列條款，據以提高解決問題的「可能性」：

1. 針對土地為祭祀公業土地，毀損的建物為祭祀公業所有，且登記在其他人名下者，於毀損建物重建後，得以祭祀公業名義辦理建物所有權第一次登記。（第十一條）
2. 共有土地或祭祀公業土地位於整體開發範圍內者，除非有過半數反對，否則視同同意參與整體開發。（第十二條）
3. 合法建築物及其基地不屬於同一個人所有時，得由原建築物所有人向直轄市、縣（市）主管建築機關提出重建申請，無須檢附基地所有權人的同意文件。

¹ 「祭祀公業」係以祭祀祖先為目的所設立之獨立財產，淵源於南宋時之「祭田」，乃漢人社會獨特習尚。

² 「臺拓地」係指日治時期臺灣拓植株式會社所有或日本政府撥交該會社經營之土地，於二次大戰結束後（即俗稱之臺灣「光復」或中華民國政府接管臺灣之後），由中華民國政府接收而成為國有之土地，其來源有當時經法院拍賣之欠稅土地，以及臺拓會購置準備開發者。依據「國有財產法」第四十二條規定，1970年3月27日以前已實際建屋使用之國有非公用土地，得申請承租。

³ 「頭家地」係指昔日大地主出租予佃農建屋之土地，或先建屋後出租予佃農居住使用之土地。

⁴ 「實驗林區」係屬國有但由「國立台灣大學農學院實驗林管理處」管理經營的林地。其前身為日本「東京帝國大學農學部附屬台灣演習林」，創立於1901年；日治時期結束後，由東南行政長官公署接收，設立「第一模範林場」，1949年7月由臺灣省政府於撥供臺灣大學設立「國立台灣大學農學院實驗林管理處」，成為國內最具規模、歷史及成效的實驗林。

（第十三條）

4. 承租公有土地者，建物毀損後，只要是租賃關係還存在，則受災戶可直接向縣（市）主管建築機關提出重建申請，免檢附土地所有人（公家機關）的同意文件。（第十四條）
5. 針對集合住宅或社區循都市更新程序辦理重建者，放寬相關規定與簡化行政程序。（第十七條、第十七條之二、第十八條）

除了利用「九二一震災重建特別條例」作為解決問題的工具外，政府也提出了新社區開發政策，針對九二一受災戶因震損建物位處斷層帶、土石流危險區、地質脆弱、公共設施保留地、災區公共建設拆遷戶、無法分割之共有土地、祭祀公業土地、臺拓地、頭家地、實驗林區、公有土地，難於原地重建者，或因該建物屬於集合住宅，未能透過整合循區段徵收、市地重劃或都市更新等方式辦理重建者的居住問題，自2000年底起開始由政府擔任開發主體，辦理新社區開發，興建一般住宅及平價住宅，其中，一般住宅係出售給一般受災戶，平價住宅則由縣（市）政府辦理出租管理及安置老弱殘障、單身獨居老人及未成年受災戶。

由於，造成土地產權關係複雜的主要因素還是來自「人」，很多無法在承平時期解決的問題，若期待在災後「兵慌馬亂」的有限期間內解決，恐緣木求魚，何況這些看似要將程序簡化的法令條文，其實還是無法跳脫民主機制下的多數決與保留異議空間條款，以及難以迴避的重建經費與負擔能力問題。

因此，我還是要回頭去強調我一貫的主張：平常該做的，就要先做，不能等到災難發生後，企圖透過災後重建解決所有的問題。「災後重建不是萬靈丹」。

附件：九二一震災重建特別條例相關條文

第十一條 災區毀損之建築物，其登記名義人非屬現行法令規定之權利主體者，依法辦理重建後，得以原登記名義申辦建物所有權第一次登記。

災區毀損之建築物原為祭祀公業所有，且登記為他人名義者，依法辦理重建之建築物，得以祭祀公業名義申辦建物所有權第一次登記。

第十二條 災區可供建築之共有土地位於整體開發範圍內者，除於開發前有共有人過半數及其應有部分合計過半數之反對外，視為同意參加整體開發。開發後之利益，仍按其應有部分分配或登記之。

祭祀公業，其土地位於災區整體開發範圍內者，除於開發前有二分之一以上派下員反對外，視為同意參加整體開發。開發後之利益，為祭祀公業所有，其利益屬不動產者，得以祭祀公業名義登記之。

前項規定，於其他公同共有土地準用之。

第十三條 合法建築物因震災毀損者，得由原建築物所有人檢具合法建築物之證明文件，在不超過原建築基地面積及樓地板面積原則下，向直轄市、縣（市）主管建築機關提出重建之申請。

前項所稱合法建築物，指下列情形之一者：

- 一、有建物登記者。
- 二、領有建築物使用執照者。
- 三、該地區實施建築管理前已建造完成者。

合法建築物及其基地非屬同一人所有時，得由原建築物所有人向直轄市、縣（市）主管建築機關提出重建之申請，免檢附土地登記名義人之同意文件。

直轄市、縣（市）主管建築機關受理前項申請時，應即通知土地登記名義人，並將該申請事項刊載於機關所在地之新聞紙連續公告三日。土地登記名義人未於公告期滿後三十日內以書面提出異議者，該管主管建築機關始得審查其申請。

土地登記名義人於前項規定期間內提出異議時，該管直轄市、縣（市）政府應即進行調處，不服調處者，應於收受該結果十五日內，提付仲裁或向司法機關訴請處理；逾期未提付仲裁或向司法機關訴請處理者，依原調處結果辦理。

土地登記名義人於第四項規定期間內提出異議，逾三十日未獲該管直轄市、縣（市）政府調處決定者，應於該三十日期滿後十五日內，提付仲裁或向司法機關訴請處理。仲裁機構或司法機關未為判斷或判決確定前，該管主管建築機關不得審查第三項之申請。

第二項第三款規定之合法建築物，其原建築基地面積及樓地板面積之認定方式及原則，由中央主管機關定之。

第十四條 災區承租公有基地之建築物，於租賃關係存續期間，因震災毀損而須重建者，得向縣（市）主管建築機關提出重建之申請，免檢附基地登記名義人之同意文件。

前項申辦程序、異議處理及重建法律關係，準用前條規定。

第十七條 因震災重建而進行都市更新，得依下列規定辦理：

- 一、更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，未涉及都市計畫之擬定、變更者，得逕由直轄市、縣（市）政府核定，免送該管政府都市計畫委員會審議；其涉及都市計畫之擬定、變更者，得依前條第一項規定辦理，不受都市更新條例第八條規定之限制。
- 二、經劃定應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，自行組織更新團體實施該地區之都市更新事業或委託都

市更新事業機構實施之，免先擬具事業概要申請核准及舉辦公聽會，不受都市更新條例第十條規定之限制。

三、下列事項之決議，得以更新單元內土地及合法建築物所有權人之人數均超過二分之一，並其所有土地面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之一之同意行之，不受都市更新條例第二十二條有關人數與土地及建築物所有權比例規定之限制：

- (一) 訂定及變更章程。
- (二) 會員之處分。
- (三) 議決都市更新事業計畫擬定或變更之草案。
- (四) 理事及監事之選任、改選或解職。
- (五) 團體之解散。
- (六) 清算之決議及清算人之選派。

四、實施者已取得更新單元內全體土地及合法建築物所有權人之同意者，得免舉辦公開展覽及公聽會，不受都市更新條例第十九條第二項及第三項規定之限制。

五、都市更新事業計畫擬定或變更後，辦理公開展覽之期間得縮短為十五日，不受都市更新條例第十九條第三項規定之限制。

六、以權利變換方式實施都市更新者，其權利變換計畫擬定後，辦理公開展覽之期間得縮短為十五日，不受都市更新條例第二十九條第一項規定之限制。其權利變換計畫與都市更新事業計畫一併辦理者，亦同。

七、實施者實施都市更新事業時，得合併數相鄰或不相鄰之更新單元實施之。

依第三十六條或第三十七條辦理土地交換後取得之建築用地，得劃定為更新單元，依都市更新條例及本條例之規定，辦理更新重建。

第十七條之二 同一建築基地上有數幢建築物，其中部分建築物因震災毀損，依本條例、都市更新條例或公寓大廈管理條例規定，辦理受損建築物之整建、維護或修繕補強時，得在不變更其他幢建築物區分所有權人之區分所有權及其基地所有權應有部分之情形下，以受損各該幢建築物區分所有權人之人數、區分所有權及其基地所有權應有部分為計算基礎，分別計算其應有之比例。

第十八條 災區建築物因震災重建而適用都市更新條例第四十四條第一項第二款、第四款或第五款之規定者，得不超過該建築基地原建築容積之零點三倍，予以容積獎勵。

前項因獎勵容積所增加之建築高度除因飛航安全管制外，不受建築法及有關法令之建築高度規定限制。

。