

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院

貳、案由：淡海及高雄新市鎮開發未能充分考量台灣地區近十年來住宅空餘戶與房地產供需過剩情形，適時因應調整修正執行計畫及財務計畫，致計畫大而不當，不切實際；經建會及內政部未能落實國土綜合開發計畫，致新市鎮開發計畫與國家建設需要及各級政府間重大政策推動所需土地開發計畫未能有效結合，造成投資重複浪費；又因區段徵收土地取得成本超支，區內軍方用地及原有工廠拆遷不力，公共設施及住宅興建進度落後，以及法制作業進度延宕，致執行效率不佳；交通部亦未能即時規劃建設對外大眾捷運系統及聯外道路系統，難以有效吸引服務設施及人口進入新市鎮，嚴重阻礙發展進度，致工程建設及分配土地作業時程延誤，利息支出加鉅，回收益臻困難，行政院迄未積極督促相關主管機關妥擬有效解決方案，造成投資與土地資源雙重浪費，均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（以下同）七十五年底起房地產景氣恢復，房價節節上昇，行政院經濟建設委員會（下稱經建會）與內政部乃於七十七年會同研擬「興建中低收入住宅方案」報行政院核定。並於七十八年至八十年間，選定淡海、高雄兩地區開發新市鎮，嗣於八十一年四月十六日經行政院前公共建設督導會報第十九次會議決議，二處新市鎮開發交由內政部統籌辦理，以紓解台北、高雄兩都會區中心都市成長壓力，解決兩都會區住宅不足及房價飆漲問題，並樹

立都市發展典範。八十一年及八十二年間，淡海及高雄兩新市鎮「開發執行計畫」及「財務計畫」陸續報行政院核定，作為日後整體開發及資金調度依據，初步預定九十六年完成開發，並確定二處新市鎮開發分工：由內政部營建署負責新市鎮規劃設計、營建管理、發包施工及財源籌措；內政部督導當時之台灣省政府地政處（現併入內政部中部辦公室）委託台北、高雄兩縣政府執行區段徵收土地取得作業。

惟自八十四年起房地市場景氣開始下滑，新市鎮財務狀況趨緊，內政部經綜合考量市場需求減緩、資金調度不易、實際執行能力不足與地方民眾意願降低等因素，爰再縮小第一期開發面積，研提「淡海、高雄新市鎮開發執行情形檢討報告」報奉行政院同意檢討調整開發時序後，再提報「淡海、高雄新市鎮開發時序調整計畫」，報奉行政院八十六年十一月十七日核定，作為二處新市鎮現行開發時序之依據。

按淡海及高雄兩新市鎮自核定開發迄今已近十年，辦理期間執行計畫雖經核定大幅調整縮減，惟查有關計畫規劃審議、執行及財物控管方面均有疏失，致計畫大而不當，人口及相關服務設施引進效果不佳，造成土地資源與投資浪費，茲列述各項缺失如后：

**一、新市鎮計畫未能充分考量台灣地區近十年來住宅空餘戶與房地產供需過剩情形，適時因應調整，致計畫大而不當，不切實際，顯有疏失：**

查淡海及高雄兩新市鎮，固因七十五年底當時房地產飆漲，為落實執行「興建中低收入住宅方案」以及國家建設六年計畫【廣建國宅】六年內新建住宅三十萬戶之政策目標，爰由經建會及內政部共同擬定開發計畫報行政院據以執行。惟影響房地產價格因素甚多，台灣房地產價格偏高主要非因供給量不足所致。查淡海及高雄新市鎮開

發計畫原計畫面積各高達一、七五六公頃與二、一七五公頃，各預計於二十五年內容納三十萬人口，後雖經調整開發時序及減少優先開發面積，惟仍未能充分考量台灣地區近十年來人口增漲減緩與房地產供需過剩情形，計畫大而不當，導致當前供給過剩難以出售之情形：

- (一) 依內政部八十四年十一月廿四日公告之台灣北部區域計畫（第一次通盤檢討）內有關住宅建設發展課題二即指出：北部區域空屋率高達一三・八五％，然住宅價格仍高居不下，購屋能力不足及無力購置住宅之家庭仍多，形成國家資源利用之扭曲……。
- (二) 復依內政部營建署於八十四年九月十九日所提「淡海、高雄新市鎮開發執行情形檢討報告」表示：當時高雄地區住宅需求已有大幅變化，按高雄地區已有大型都市發展計畫及原已計畫中之大型開發案（含高雄大學特定區計畫、五甲紅毛港遷村計畫、高坪特定區計畫、大坪頂特定區計畫、澄清湖特定區計畫、高雄技術學院案、鳳山機廠案等），即可新增容納一三八萬人，已足敷該地區二十年內預計增加六十五萬人口之需。
- (三) 再查住宅供過於求狀況，依內政部建築研究所於八十八年委託中華民國住宅學會進行「空（餘）屋的問題與對策分析」研究中即指出，國內在七十九年住宅普查時，空屋數為六十七萬戶，空屋率為一三・二九％，相較於國外正常空屋水準，顯得偏高不合理。尤其一九九〇年房屋景氣已由高峰期開始下滑之際，卻因政府

全面實施容積管制政策的執行時機一再拖延，引發建商大量搶建。而同期間金融市場的自由化，使得民營銀行、票券金融公司大量增加，建設與營造公司亦紛紛上市或上櫃，創造建商有利的融資環境，建造執照面積與使用執照面積分別於一九九二年中與一九九五年初達到歷史高峰，造成房地產市場在不景氣下，供給卻創出天量的不合理現象。另依內政部建築研究所委託政大房地產中心研究，八十九年底，估計全臺灣約有一一〇萬戶空餘屋。而臺灣地區最近十年每年新增家戶數（戶籍登記戶數）約僅十二至十五萬戶左右，但真正會產生住宅需求者粗估約十二至十三萬戶。未來人口增加速度會漸緩，新增家戶亦將減少，如現有空餘屋皆為可用住宅，現有空餘屋將可供未來十年之需求。

（四）又為配合高鐵特定區開發及農地開放政策，土地供給大幅增加，形成排擠效應，不利新市鎮內政府取得土地及興建住宅之標售作業，剩餘土地雖可儲備作為日後都市發展用地，惟已依都市計畫建設開發完成之建地，非但無法繼續耕作使用，且造成公共設施提前投資之虛擲，浪費國家資源，顯有未洽。

## 二、經建會及內政部未能落實國土綜合開發計畫，致新市鎮開發計畫與國家建設需要及各級政府間重大政策推動所需土地開發計畫未能有效結合，造成投資重複浪費：

按國土綜合開發計畫原應為國家中長程土地利用計畫之最高指導原則，其下各項開發計畫應相輔相成併行不悖，始能獲致土地整體利用之最高效益。惟國土綜合開發計畫法迄今仍未制定，致新市鎮開發計畫與國家建設需要及政府重大政策推動所需土

地開發計畫未能有效結合，中央與地方政府各行其事，復未尊重市場機能，亦未能充分掌握產業及民意脈動建立有效率之發展機制，造成投資重複浪費，尤以高雄新市鎮範圍內多屬台灣糖業公司橋頭糖廠用地，若能結合政府開發經貿特區、科學園區及亞太營運中心設立之用地需求，併予考量設立高雄技術學院等大學院校所需用地，自能有效減少其他地區徵購私有土地之財務負擔，又透過服務設施與人口積極引進策略，當可加速新市鎮發展，自無今日土地乏人問津之窘境。

### 三、相關權責主管機關於新市鎮開發執行過程中，因區段徵收土地取得成本超支，區內軍方用地及原有工廠拆遷不力，公共設施及住宅興建進度落後，以及法制作業進度延宕，致執行效率不佳，工程建設及分配土地作業時程延誤，顯有疏失：

- (一) 區段徵收土地取得成本超支：二處新市鎮雖由內政部統籌開發及籌措財源，但徵收地價評定及查估補償，土地分配等區段徵收作業，囿於現行體制及平均地權條例規定，仍需委託地方政府辦理，由於地方政府於評定補償地價標準及地上物拆遷補償費時，為討好民眾減少抗爭，經常過於浮濫，中央與地方功能定位不清，影響執行效率，復因近年內因房地產市場持續不景氣，致選擇領取現金補償者較選擇領取抵價地之土地所有權人為多，致所需貸款增加，土地取得成本大幅提高。
- (二) 公共設施及住宅興建進度落後：原執行計畫中淡海綜合示範社區內中低收入住宅預定於八十五年內完成興建八千五百戶，第一期發展區內公共設施亦預定於八十六年底辦理完成；高雄綜合示範社區內中低收入住宅，原預定於八十五年內完成

興建一萬二千五百戶，第一期發展區內公共設施亦預定於八十五年底辦理完成，期間雖經修正調整開發時序，惟迄今第一期發展區內公共設施均未完工，淡海新市鎮內僅興建拆遷戶安置住宅六四七戶，且售出不到三成，高雄新市鎮內則尚無政府興建之住宅，進度嚴重不符。

(三) 區內軍方用地及原有工廠拆遷不力：淡海第一期發展區內約四點五公頃，高雄第一期約九公頃現行軍事設施使用土地迄今尚未取得，經內政部多年協調，國防部及各軍種司令部始同意採「先建後拆」與「代建代拆」方式辦理遷建，所需經費預計於「補償價款」內支應，復因經費支用程序無法與財政部達成共識，搬遷時程擱置甚久，另高雄第一期發展區（即綜合示範社區）亦尚有約五點二公頃工廠用地未能取得，均嚴重影響公共工程施工與土地分配交地作業。

(四) 法制作業進度延宕：查都市計畫法及平均地權條例雖均訂有新市鎮開發之相關條文，惟仍不敷所需，淡海及高雄兩處新市鎮之「開發執行計畫」及「財務計畫」早於八十一年及八十二年即分別報行政院核定，而攸關新市鎮開發行為，人口產業引進與開發機構等具體而創新作法之「新市鎮開發條例」，行政院於八十二年四月即已核轉立法院審議，惟遲至八十六年五月始公布施行，施行細則更遲至八十八年二月始發布施行，立法進度顯有延宕，致執行初期因缺乏具體法源阻礙甚多。

四、原計畫調整開發時序後未適時檢討修正執行計畫及財務計畫，政府投資日益龐大，利息支出加鉅，回收益臻困難，行政院亦未積極督促相關主管機關妥擬有效解決方案，

### 造成投資與土地資源雙重浪費：

- (一) 調整開發時序後未適時檢討修正執行計畫及財務計畫：淡海、高雄兩處新市鎮開發計畫擬定之初，基於當時住宅需求殷切，新市鎮開發條例及時完成，新市鎮開發機構及時成立，及房地產市場持續成長等要件考量下，原訂於九十二年度前即完成全部公共設施建設，嗣因客觀條件改變，新市鎮開發時序調整既經行政院核定在案，惟內政部並未適時依據調整後新開發時序，參酌實際開發執行情形，經費收支運用及工程費用分擔比例重新估算成本收入後，迅予檢討修正開發計畫與財務計畫，致執行計畫規劃出售中低收入戶住宅或標售政府所取得之土地售價歸還各項墊款或銀行貸款利息，因遭逢房地產市場不景氣而有房屋滯銷情形時，利息負擔加重，肇致目前無法真實反映執行進度及財務調度之困境。
- (二) 基金額度不足，且缺乏中長期低利資金：查中央新市鎮新社區開發基金除設立額度為二百億元，惟除設立之初由國庫撥入二十億元外，新市鎮開發所需經費及其利息，大部分均來自金融機構，至八十九年十一月止，二處新市鎮尚欠貸款達三一七億餘元，遠超過核定之基金額度，雖經借新還舊以降低利息負擔，惟每月利息負擔仍高達一億四千餘萬元，尤以目前開發之第一區範圍僅占原計畫總面積的百分之二十六，而淡海新市鎮原計畫所列土地開發總經費計一、四八七億元，高雄新市鎮原計畫所列土地開發總經費計一、三一四億元，以上尚均未含住宅建設費，若政策上仍需繼續開發而缺乏政策性中長期低利貸款以降低開發成本，恐無

以為繼。

(三) 編列預算貼補利息或購為國有土地均無可行：查內政部為減輕財務負擔，建議以公務預算補貼利息負擔或實質開發成本，業經行政院主計處表示不可行。又經建會於九十年二月八日以都（九十）字第00六一三號函送該會政府公共建設計畫審查評估專案小組完成之「都市開發次類別計畫檢討評估報告」，針對淡海、高雄新市鎮開發之未來發展方向建議略以：第一期已開發尚未建設之土地，建議國有財產局編列預算承受，並辦理結算；所承受尚未建設之土地可作為土地儲備或與民間合作建設乙節，於國家財政窘困大量釋出公地以改善財務狀況之際，亦屬緣木求魚，而原核定計畫內提出之以土地證券化方式募集民間資金構想，迄今亦未提出具體實施方案，內政部如坐視新市鎮開發財務日見惡化，不獨將造成國家土地資源浪費，且若長期無法償還貸款，亦恐將造成公、民營金融機構金融危機與政府所設基金嚴重虧損無法歸墊，不可不慎。

#### 五、交通部未能即時規劃建設對外大眾捷運系統及聯外道路系統，難以有效吸引服務設施及人口進入新市鎮，嚴重阻礙發展進度：

按大眾捷運系統及聯外道路系統係大規模新市鎮開發計畫之命脈，八十一年內政部報行政院核定之淡海新市鎮開發執行計畫—交通運輸系統開發策略中，即已明示：聯外運輸系統與區內運輸系統應兼籌並顧，並應建立大眾運輸整體服務網，以促進新市鎮之開發。惟交通部於八十二年五月核備之台北都會大眾捷運系統後續路網中並未

納入捷運淡海線，嗣後委請台北市政府捷運局辦理完成「台北都會區大眾捷運系統淡海線規劃」亦已兩度報交通部審議，惟基於政府財政負擔能力與經濟利益之考量，迄今交通部仍在研議階段，且建議興建時程將遲至民國一百年。又查八十六年內政部於陳報「淡海、高雄新市鎮開發時序調整計畫」文中亦已再次請求：淡海新市鎮聯外道路（沿河、沿山合併線）建設亟需交通主管機關協助優先闢建，惟因交通部評估拓寬台二線省道因需長期交通管制有其困難性，山區線建設費用龐大經濟效益較低，其所中意之淡水河北側沿河快速計畫又未通過環境影響評估，故當前僅建議鼓勵大眾運輸及要求地方交通主管單位加強道路系統管理，以紓解交通問題，迄無積極作為。惟淡海新市鎮都市計畫區預定至一〇三年時容納三十萬人口，且以興建中低收入戶為主，若通勤時間過長，通勤成本過高勢將無法吸引或疏導都會區內人口及服務設施移往新市鎮，未建立便捷運輸網路無法有效減少通勤時間與降低運輸成本，又如何能縮小及調和區域發展差距，行政院將開發淡海新市鎮列為重大施政目標之一已近十年，交通部迄今仍未積極配合協助解決對外交通運輸問題，並主動提出可行備選方案，行事消極，應予檢討改進。

綜上所述，行政院暨所屬權責機關對於有關新市鎮開發計畫規劃審議、執行及控管方面均核有疏失，應依監察法第二十四條之規定提案糾正，送請行政院積極檢討改善見復。

中 華 民 國 九 十 年 三 月 三 十 日

提案委員

林 鉅 銀  
林 時 機  
趙 昌 平