

調 查 報 告

壹、案由：近年來臺旅客屢創新高，桃園機場「旅客(總)運量」已逾現有容量。為因應此一發展態勢，交通部除已於101年完成第一航廈整建，並於104年8月著手第二航廈擴建外，更擬於105年第四季展開第三航廈之施工，甚至計畫第四航廈之興建。究該部於整建、擴建以至興建各航廈之時程規劃有否確實掌握旅客量之變化？慮及所涉經費與土地取得等層面廣泛，且為落實「自由經濟示範區」空港部分之實質內涵及「陸客中轉」可能衝擊，似有深入探究之必要案。

貳、調查意見：

近年來國際來臺旅客人次大幅成長，於104年已達千萬；而做為我國主要對外門戶之桃園國際機場(下稱桃園機場)，於104年雖榮獲英國航空調查機構Skytrax評比為全球「最佳機場服務人員」冠軍、國際機場協會(ACI)評比為運作效率「全球第一」機場，然於104年9月30日因杜鵑颱風導致桃園機場起降航班延誤並禁止貨機起降、同年10月29日南跑道鋪面局部損壞致長榮航空股份有限公司(下稱長榮航空)客機受損並影響航班、同年12月20日凌晨桃園機場第一航廈發生4次跳電事件等意外頻仍。再者，近年旅客人次固有明顯增加，然桃園機場所提供之運能不足，在在突顯了桃園機場欲發展成為亞太樞紐機場¹之限制與困境。

鑒於桃園機場為我國最主要國際機場，所涉機場設施、容量、營運管理及其週邊自由貿易港區、桃園航空

¹ 樞紐機場(airline hub)係指航空公司用來中轉旅客至下一個目的地的之中停點，航線多由樞紐機場為中心，向外聯結各地，此為軸輻路網理論(hub and spoke model)概念。

城等發展，均對我航空交通和未來經濟發展影響層面深遠，案經彙整相關文獻、機關網站公開資料及出版資料，復向交通部、桃園市政府、漢翔航空工業股份有限公司調閱相關卷證資料，並邀請交通、民航、國防、經濟、物流、都市計畫等相關領域專家學者舉辦諮詢會議，實地履勘及聽取簡報，復詢問國發會產業發展處處長詹方冠、交通部常務次長吳盟分、航政司簡任技正楊博文、民用航空局(下稱民航局)局長林志明、運輸研究所副所長陳天賜、桃園國際機場股份有限公司(下稱桃機公司)總經理費鴻鈞、經濟部常務次長沈榮津、工業局副局長蕭振榮、內政部政務次長陳純敬、營建署副署長王榮進、營建署城鄉發展分署副分署長黃明堉、地政司副司長施明賜，及桃園市政府副市長邱太三及桃園航空城股份有限公司(下稱桃園航空城公司)等相關主管人員，業已調查完竣，茲列述調查意見如次：

一、行政院、交通部暨所屬民用航空局、桃機公司錯失提升桃園機場為樞紐機場之發展契機，亦未建立妥善之維護整修機制，後續第三跑道興建之土地取得或分階段開發之政策亦難充分掌握，洵有疏失。

(一)按「國際機場園區發展條例」(98年1月23日公布)第1條開宗明義規定：「為提升國家競爭力，並促進國際機場園區及航空城發展，進而帶動區域產業及經濟繁榮，特制定本條例。」其立法目的係以桃園機場為發展中心，將企業化精神導入機場經營，藉由機場營運與周邊地區之相互配合，使桃園國際機場由目前以國際航空運輸為主之國家門戶，轉型為帶領國家產業及經濟發展之成長極(growth pole)。同條例第3條亦分別規定，機場專用區係指主管機關劃定提供航空運輸服務所需之機場範圍。國際機場園區係指機場專用區及其區內或毗鄰之自由貿易港區

。航空城係指國際機場園區周邊因機場活動所衍生發展之各類商業、加工製造、會議展覽、休閒娛樂及住宅等相關使用之區域。行政院早於100年4月11日即已核定「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」，交通部於101年6月28日核定桃機公司所擬訂之「臺灣桃園國際機場園區實施計畫」，其近期目標除提升桃園機場之各項服務水準外，預估119年需有91萬平方公尺之航廈樓地板面積，採宏觀且具前瞻性思維，推動第三航站區之興建計畫，並擴建機場專用區及自由貿易港區之範圍，預定將既有面積1,249公頃（機場專用區1,204公頃、遠雄自由貿易港區45公頃），擴建745公頃（機場專用區北側及東側615公頃、自由貿易港區130公頃），致桃園機場園區總面積達1,994公頃，並籌劃興建第三跑道。

(二)經查交通部運輸研究所原規劃桃園機場北跑道(05L/23R)向北移設300公尺，86年間經地方民意強烈抗爭，立法院交通委員會遂於審查87年度預算時決議「禁止預算使用於辦理北跑道北移」。嗣交通部民用航空局於91年擬利用位居機場南端之桃園軍用基地跑道推動「第三跑道整建計畫」，惟仍遭地方民意反對，並改提議於機場北側規劃第三跑道，然該局於92年10月仍以第三跑道向南發展為建議方案之評估結果，再次與民意扞格，故第三跑道建設方案仍無法獲得共識。直至97年開放兩岸直航，暨桃園航空城計畫等重大政策推動後，上開綱要計畫對於桃園機場航機架次成長量預測，於119年前目標運量設定為5,890萬運量，每年46.7萬航機架次，爰須進行第三跑道新建計畫。核桃園國際機場主計畫之歷次修訂過程可知，第三跑道錯失可替代南北跑道整建更新之運用契機長達10年，置桃園機場之發展於

原地停滯不前，至為明顯。另以本院諮詢專家學者表示略以：

「跑道翻修的事情是十幾年前就應該要做的……毛部長任內即規劃研議，爭論於專業問題的『軟性』或『硬性』跑道，……2條跑道同時運行的話，航班擁擠的問題就不會再發生，但還是要著手規劃興建第3條跑道。」

「國家機場應視為國家的基礎建設，基礎建設須有長遠的規劃或思維，以新加坡為例，其第一、二條跑道不足使用時，即要求軍方提供第三跑道，於第三跑道興建時就規劃第四跑道……。」

且交通部於接受本院詢問時也表示：

「交通建設為百年大計，仍須發展而不能過度限制」益證交通部長年以來均未能洞燭機先並預為因應，洵有怠失。

- (三)復查行政院於102年3月27日核定「桃園航空城機場園區建設計畫」及「桃園航空城附近地區建設計畫」2區域，總面積約4,771公頃，前者需地機關為交通部，包括現有機場及自由貿易港專用區，及機場擴建區範圍(擴充第三跑道用地、機場擴充用地、自由貿易港專用區及周邊地區)釋出之桃園軍用基地及周邊地區，計需辦理區段徵收約1,435公頃，開發經費約1,024億元；後者開發主體為桃園市政府，包括航空噪音60分貝等噪音線以北之產業發展區，捷運車站周邊商業、住宅區(機場捷運A11、A15及A16車站及航空城捷運線G14車站周邊地區)，需辦理區段徵收約1,691公頃，開發經費約1,596億元，合計區段徵收面積達3,126公頃，總開發經費約2,620億元。其中桃園機場園區可視為蛋黃，周邊產業發展區可視為蛋白，蛋黃與蛋白相互回饋可產生乘數效

應，進而帶動區域產業轉型並繁榮經濟。是以，交通部民用航空局及桃園機場公司刻正依據綱要計畫內容，分就「建設發展」及「用地取得」等2軸向，推動下一階段之「園區實施計畫」與「園區特定區計畫」。惟本計畫用地之區段徵收係為機場建設之需，以民航作業基金取得機場園區擴建用地，可達「滿足用地單位需求、滿足地主領地需求、滿足財務自償需求」之政策原則，不同於過往透過標售處分配餘地之自償性區段徵收案例。然其用地取得方式、規模及期程，即應考量第三跑道設施若鄰近既有聚落，勢必增加土地取得難度與成本，甚至因航空城若規劃建物林立，亦將影響未來跑道及其周邊飛航之安全。又考量分期分區取得用地，將促成土地價格上漲，導致土地取得成本增加；考量特定區計畫擬定過程之民眾權益，若將私有土地劃定為機場園區用地，限制土地使用分區，亦易滋生民怨；復因加速規範並管制鄰近土地發展，減少機場擴建成本，為避免民眾抗爭，亦有一次取得機場園區擴建用地，再採分階段方式開發之提議。惟詢專家學者意見略以：

「當初朱立倫縣長任內，進行航空城的區域計畫，與後來吳志揚縣長的都市計畫變更地區範圍存有很大的差異，不管是工業區或住宅區到底有沒有這麼大的需求？所以供給這麼多，但需求在哪裡？『桃園航空城』的區域計畫是第一個全國通過的縣市層級區域計畫，交通部針對機場捷運站A1至A21只有徵收費用，沒有開發經費，當初很精準做點狀都市計畫的區段徵收，不到1千公頃，但後來劃擴增為4千多公頃，才會造成很多不同的意見。」

故此區段徵收範圍高達3,126公頃，涉及地主約2萬

餘人，勢必增加區段徵收之辦理期程，亦不全然符合實需。

- (四)綜上所述，行政院、交通部暨所屬民用航空局、桃機公司錯失提升桃園機場為樞紐機場之發展契機，後續土地取得或分階段開發之政策亦難充分掌握，洵有疏失。

二、桃園機場104年榮獲國際機場評鑑機構評比為「全球最佳機場人員服務」冠軍，惟交通部及民航局未能及早維修跑道，且未積極培育飛航安全及航管人才，確有未當；桃機公司允應建立緊急航管因應措施及更妥善之維護整修機制，並積極建立與民航局橫向聯絡協調機制等，著實均亟待檢討改善。

- (一)屬「十大建設」重要交通運輸方案之桃園機場於 68 年 2 月 26 日正式啟用，成為當時亞洲最現代化的國際機場之一。伴隨我國工、商業之快速成長所帶來不斷攀升的客運量，89 年 7 月 29 日桃園機場更啟用第二航廈，彌補原有機坪和航廈設施之不足。98 年 11 月並啟動第一航廈之整建改善工程，以擴增原有建築腹地，且已於 102 年 7 月完成驗收。103 年桃園機場旅運量以 11.15% 的成長率，總計旅客人次躍升為 3,580 萬，超過 3,200 萬人次之機場容量；貨運量亦創 208 萬噸之歷史新高，104 年亦榮獲國際機場評鑑機構 Skytrax 評比為「全球最佳機場人員服務」冠軍，且列名「全球最佳機場」之第 17 名，且桃園機場第三航廈闢建工程之委託設計及監造技術服務已於 104 年 10 月 30 日完成國際競圖作業。惟查，杜鵑颱風 104 年 9 月 27 日侵襲，桃園機場取消航班客機 26 班、貨機 59 班、影響航班客機 581 班、貨機 81 班。其中貨機暫停起降係於 104 年 9 月 30 日上午，桃機公司接到航空公司反映

，因機組員調度不足取消部分貨機安排。經桃機公司與相關航空公司進行協商後，基於考量貨機作業時間較客機長，且航空公司無法確切掌握貨機起降時間，故為集中地勤能量優先提供客機之疏運作業，以解大量旅客聚集航廈之困境，乃發布飛航公告於9月30日下午14時起至10月1日24時止，暫停貨運班機作業，俟10月1日凌晨3時旅客航機疏運狀況逐漸紓解後，方再恢復貨機正常起降，造成貨機暫停起降13小時，期間受影響貨機26架次，桃園機場允應藉此案例，制定緊急航管相關因應措施，以利航班起降之決策依據、起降順序，以避免造成媒體類如「桃園機場於全球188個中大型國際機場中，排名170名」之負面報導。

(二)檢視桃園機場之跑道設施品質發現，桃園機場北跑道(05L/23R)使用逾32年，南跑道(05R/23L)逾27年，跑道整建改善涉及鋪面型式及工法等技術問題，初期建議整建方式係僅挖除部分破損嚴重之版塊重作並加鋪柔性鋪面，惟經檢討分析，尚無法解決跑道基底層掏空與排水問題，及施工期間如何維持桃園機場正常營運等課題。嗣經交通部及民用航空局多次邀請專家學者討論，與會者對於道面究應採剛性鋪面(PCC)或柔性鋪面(AC)，有不同意見與看法，未能獲致共識。交通部民用航空局遂採國際標方式辦理技術服務招標，引進國際經驗豐富之總顧問專業團隊進行工程規劃評估。桃機公司始依據「桃園機場道面整建及助導航設施提升計畫」進行機場道面整建工作，此與歷年來例行性維護工程性質相同，因工法單純且未達巨額採購金額，桃機公司遂依採購法相關規定辦理招標。惟得標廠商卻於100年10月間工程進行中，無預警地擅自將施工人

員及機具撤離工地，致工程停頓。嗣桃園機場南跑道自 103 年 2 月 19 日至 104 年 1 月 8 日封閉進行整建，北跑道亦自 104 年 3 月 6 日至 12 月 24 日封閉，期間單跑道作業，每小時起降架次容量為 30 架次，迨跑道整建完成恢復雙跑道作業後，容量始提升至每小時 50 起降架次。又長榮航空一架飛機於 104 年 10 月 29 日起飛前，遭輪胎捲起跑道柏油碎石塊擊中水平尾翼翼尖，造成飛機翼尖受損事件，顯見桃園機場硬體設施之修護及整修，亟待檢討改善。復詢專家學者意見略以：

「以民航界來看，機場容量的重點不應該在航廈，須有飛機的起降，故重點應該在空側，空側包括停機坪、跑道最重要。國內瞭解空域的人才太少，即飛機升空後如何航行。桃機公司目前似乎經營有聲有色，但多偏向商業面，惟機場不等於賣場，大眾對此亦瞭解。桃機公司在空側領域方面的人才較少。桃機公司隸屬交通部，民航局負責飛安及空側卻無管轄權責。」

「從實務上來看，桃園機場的問題在於航廈、停機坪、跑道、起降設施等均相互關連，只要有一個不足就不行。目前看來是設施容量剛剛好，但實非如此，蓋因目前零時至上午 8 時還好，但 9 點時容量負荷就到頂，直到 23 時才下降，意謂目前全天幾乎都是尖峰時段，故只改善任一設施，是沒有辦法通盤解決問題的。」

「跑道翻修的事情是十幾年前就應該要做的，之前旅運量不大交通部即規劃研議，直到不得不翻修時才爭論軟性或硬性跑道的專業問題，國內相關市場太小，涉及特殊機具及專業人才不足，縮短工期翻修 2 條跑道，勢必增加經費，重新核定計畫的制度又費時，還

好最近跑道翻修即可完工²，2條跑道同時運行的話，航班擁擠的問題就不至再發生，但還是要著手規劃興建第3條跑道。」

(三)綜上所述，桃園機場 104 年榮獲國際機場評鑑機構評比為「全球最佳機場人員服務」冠軍，惟交通部及民航局未能及早維修跑道，且未積極培育飛航安全及航管人才，確有未當；桃機公司允應建立緊急航管因應措施及更妥善之維護整修機制，並積極與民航局建立橫向聯絡協調機制等，著實均亟待檢討改善。

三、行政院就所屬國發會推動「自由經濟示範區」計畫，其第二階段「自由經濟示範區特別條例(草案)」須待立法審議後推動，迄似仍受政治因素影響，惟國內、外之政經環境變化快速，國家競爭力因相關政策未能積極推動，致錯失發展先機；行政院允應審視政經實情，並檢討後續可行因應對策，再行責成各相關主管機關推動，確保國家政策之延續性。

(一)102 年 8 月 8 日行政院核定實施「自由經濟示範區第一階段推動計畫」，自由經濟示範區之規劃與推動，係透過行政法規鬆綁，簡化相關審核程序，以吸引廠商及各國人才進駐、振興貿易、順暢國際物流及促進區域開發，達成國民經濟發展之目的。其內容主要以既有的六海一空自由貿易港區及屏東農業生技園區為基礎。又據國發會查復，「自由經濟示範區」第一階段執行迄今已完成 41 項行政法規鬆綁，如簡化自由貿易港區委外加工審核程序，有效串聯港區內外產業價值鏈，帶動前店後廠發展模式，並放寬外國專業人士來臺工作之資格及審查

² 已於 104 年 12 月 24 日完工啟用。

標準，以擴大吸引各國人才。另自 102 年 8 月至 104 年底，共新增 70 家廠商進駐示範區，總投資金額約 105.1 億元。而桃園航空自由貿易港區於第一階段即兼具自由經濟示範區之身分，並配合交通部推動多項法規鬆綁及提昇單一窗口服務功能。截至 104 年 10 月，桃園自由貿易港區總計 34 家港區事業廠商進駐，103 年全年進出口貨運量 28,500 噸、進出口貿易值 2,182 億元。

(二)次查自由經濟示範區須待「自由經濟示範區特別條例」通過後方可進入第二階段，爰港區內之自由港區事業，將可申請成為兼有示範區事業身分之事業，除原有自由貿易港區之優惠外，並享有示範區之優惠與服務。該特別條例(草案)已於 102 年 12 月 26 日送請立法院審議，因特別條例尚未通過，致第二階段示範區未有執行情形，又由於新政府與立法委員於 105 年 1 月 16 日重新改選，在立法院屆期不續審原則下，「示範區特別條例(草案)」勢須由新政府行政部門考量是否重新送審。復查立法院議案整合暨綜合查詢系統，於 105 年 2 月 19 日第 9 屆第 1 次第 1 次會議中尚無行政院函請立法院審議「自由經濟示範區特別條例(草案)」議程，即行政院並未將該案例列入政權移交之工作項目。

(三)再查國發會表示影響自由經濟示範區特別條例(草案)後續推動之主要變數有兩項，即新政府是否持續推動本項政策和新國會對示範區特別條例的支持與否。「示範區特別條例(草案)」後續因應作為如下：

- 1、新政府決定續推示範區：考量屆期不續審原則，將由新政府重新函送示範區特別條例至立法院，並配合新國會審議時程安排，賡續推動示範

區特別條例之立法。

2、如新政府決定不再推動示範區，惟考量經濟自由化有助於提升我國國際競爭力與企業創新能力，建議採取如下因應作為：

(1) 操之在己，持續推動國內行政法規鬆綁與制度創新：由各部會秉持示範區開放與自由化的精神，持續檢視國內行政法規與參考各界建言，進行鬆綁與制度創新，以提升國內行政法規環境，俾與國際接軌。

(2) 化整為零，回歸各部會以個別立法方式辦理：由各部會依「示範區特別條例」各項自由化措施，以回歸修訂各母法方式辦理。

(四) 惟查該特別條例(草案)既已於 102 年 12 月 26 日送請立法院審議迄未獲通過，復因選舉結束後，該條例草案在經行政院盤點因具爭議而未再送立法院審議，則該草案之落實勢將遙遙無期。再者，據交通部查復因「自由經濟示範區特別條例草案」迄今尚未通過立法，相關法規尚未鬆綁，且條文內容並不具顯著投資誘因，既有業者及國外潛在業者仍在觀望而不願投資。足證政策的不確定性已造成業者對國內投資環境的不信任，而難以吸引廠商進駐或擴大投資，而國發會既已表示因應政治環境的改變，提出「操之在己」及「化整為零」的因應對策，即應及早積極正視，且可於既有自由貿易港區設置管理條例之法規基礎上，經由市場分析並因應港區特性及區隔，藉由進駐港區之同質性企業發展上下游關聯行業，或對具發展潛力之新興產業，依廠商營運需求，適切突破目前招商不易困境，而非僅消極以對。

(五) 綜上，行政院就所屬國發會推動「自由經濟示範區」

計畫，其第二階段「自由經濟示範區特別條例（草案）」須待立法審議後推動，迄似仍受政治因素影響近乎停擺，惟國內、外之政經環境變化快速，國家競爭力因相關政策未能積極推動，致錯失發展先機；行政院允應審視政經實情，並檢討後續可行因應對策，再行責成各相關主管機關推動，確保國家政策之延續性。

四、桃園市政府因應機場專用區開發所規劃納入之桃園航空城附近地區計畫，因機關首長更迭致計畫規模及內容多次變更，且對該計畫週遭既有都市計畫發展或工業用地使用情形未切實審慎評估，後續都市計畫發展能否落實顯有爭議；又該府桃園航空城推動委員會於改制前後因組織異動，執行進度延宕，對所屬桃園航空城公司淪為行銷公司或被譏僅關心房地產炒作，其角色定位未臻明確，核有怠失。

(一)桃園市政府因應機場專用區開發所規劃納入之「桃園航空城」附近地區計畫，因機關首長更迭致計畫規模及內容多次變更，如前述本院諮詢專家學者內容所示，對該計畫週遭既有都市計畫發展或工業用地使用情形未確實審慎評估，後續都市計畫發展能否落實，亦存有爭議。復因桃園航空城推動委員會於改制前後組織異動，執行進度延宕：

1、經查桃園市政府(桃園縣政府於103年12月24日升格改制)為推動航空城各項業務，於101年度成立桃園航空城推動委員會，改制前後組織如下：

(1) 改制前：設置用地取得組、開發建設組、財務組、產業招商組、行銷推廣組及公共關係組共6組。由桃園縣縣長擔任主任委員、副縣長擔任副主任委員，秘書長、副秘書長為當然委員；其餘委員由縣長指定之該府參事、技監、顧問、

參議與各機關(構)一級首長及外聘專家學者擔任之。

(2) 改制後：業務分組調整為用地取得組、開發建設組、產業招商組及公共事務組共4組。由市長兼任召集人，二位副市長兼任副召集人，秘書長、副秘書長為當然委員，其餘委員由市長指定該府參事、技監、顧問、參議、機關(構)一級首長、外聘專家學者擔任。

2、由上述可知，因改制後進行組織調整異動對航空城計畫事務之推動是否造成影響仍待觀察，然而由桃園航空城推動委員會會議召開情形觀之，自101年度成立後召開過第1次會議，截至104年10月1日止共計召開25次會議，平均每月約召開1次會議；然於改制後，時隔近10個月始召開第25次會議(104年10月1日)，桃園市政府雖表示主要係因改制後進行改組所致，並宣示以「公開透明」、「民主參與」、「生態發展」、「公共利益」、「產業引進」等五大方向及訴求推動綠色經濟版航空城，顯見該府對原航空城計畫規劃內容已有不同見解，該府對航空城計畫既已提出具體方向，即應正視並積極檢討其目標方向與後續作為。

(二)目前桃園航空城公司似淪為行銷公司，其角色定位未臻明確，且無具體招商產業標的與配套措施，故遭來僅關心房地產開發之非議：

1、桃園航空城公司係依據98年10月26日「桃園縣桃園航空城股份有限公司組織自治條例」成立，依該條例第2條規定：「桃園航空城公司以推動桃園航空城永續發展，建構完善產業發展環境，帶動桃園航空城相關創新產業，促進國際商務貿易與地方經濟繁榮為設立目的。桃園縣政府或所屬機

關得將桃園航空城之規劃、開發、建設、營運管理等事項委託航空城公司辦理。」嗣後因升格改制，原條例廢止並於104年3月26日公布「桃園市桃園航空城股份有限公司組織自治條例」，其中第2條規定：「桃園航空城公司以推動桃園航空城永續發展，建構完善產業發展環境，帶動相關創新產業，促進國際商務貿易與地方經濟繁榮為設立目的。」

- 2、經查，桃園市政府改制前，該府桃園航空城推動委員會由桃園航空城公司總經理擔任執行秘書，但於改制升格後，依桃園航空城公司「航空城公司未來將以行銷及招商為主」新聞稿及桃園市政府105年1月25日履勘簡報資料，內容略以：該公司目前專責航空城計畫行銷及預招商，該公司的任務及角色單純化，並表示桃園航空城公司過去定位不明，職權與市府各局處重疊，若涉及土地開發、土地徵收、都市計畫、文化資產、學校部分，各將回歸地政局、都發局、工務局、文化局、教育局等相關單位負責。該市市長更表示，招商是桃園航空城公司最重要的業務，過去兩年，航空城公司將招商委外辦理，花費近9億元，卻無績效。桃園航空城公司總經理兼任航空城推動委員會執行秘書期間，未依主計法規，挪用平均地權基金，經費使用、招商、行銷的不透明，是桃園航空城公司飽受爭議批評的地方。
- 3、該府於本院履勘時簡報及說明，航空城公司已全體遷移至航空城願景館辦公，以專事行銷業務為主、預招商為輔，其業務多為願景館之維持、接待或舉辦活動等，顯見其業務內容與設立目的相去甚遠，幾已淪為行銷公司，而該公司經費預算

均來自桃園市政府，允應檢討該公司定位並確立目標，避免再生爭議。

- (三)綜上，桃園市政府因應機場專用區開發所規劃納入之桃園航空城附近地區計畫，因機關首長更迭致計畫規模及內容數度變更，且對該計畫週遭既有都市計畫發展或工業用地使用情形未切實審視，後續都市計畫與擬引進產業發展方向不明，能否落實顯有爭議；又該府桃園航空城推動委員會於改制前後組織異動，執行進度延宕，對所屬桃園航空城公司淪為行銷公司，其角色定位未臻明確，核有怠失。

五、行政院推動桃園航空城核心計畫，卻未能有效建立各部會及桃園市政府間協調溝通機制，亟待積極檢討任事。

- (一)行政院於100年4月11日核定「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」，復於101年10月2日成立「行政院推動桃園航空城核心計畫專案小組」，並下設「都市計畫及用地取得」、「開發建設」、「產業規劃及招商」等3個工作分組。交通部為取得桃園國際機場園區擴建所需用地，依據機場發展條例第9條之規定，委請內政部辦理「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」，業於103年7月29日經內政部都市計畫委員會第832次會議審定，計畫面積4,687.22公頃。

- (二)查內政部所擬定之特定區計畫書內容，並考量特定區計畫與鄰近都市計畫(大園鄉及蘆竹鄉既有都市計畫區等六處)對接情形，由該計畫書內容所載於100年度之都市計畫人口與實際人口數如下表所示，又內政部於接受本院詢問表示：

「航空城計畫主要為機場及產業，但發展時會引入人口。」

然而，南崁新市鎮都市計畫現有人口已逾特定區計畫人口規模，而既有都市計畫人口發展率僅 67%，再以桃園市人口成長率觀之，雖略有增加卻呈逐年遞減；另就過往都市計畫之實際開發情形，以淡海及高雄新市鎮為例，開發案歷經多年卻仍待努力；再者本院約詢過程中，內政部代表亦提及信義計畫區開發經年仍尚未完成，以航空城浩大面積，連土地徵收均尚未完成態勢觀之，更不知要到何年何月可完成等云云。顯見本特定區計畫規劃之人口引進似過度樂觀且顯不切實際。

計畫區	現況人口 (100年)	計畫人口	人口發展率
南崁新市鎮 都市計畫	158,129人	15萬人	105%
大園都市計畫	10,979人	2.8萬人	39%
大園(菓林地區) 都市計畫	7,111人	1.8萬人	40%
桃園航空貨運園區 暨客運園區(大園 南港地區)特定區 計畫	5,025人	2.7萬人	19%
高速鐵路桃園車站 特定區計畫	8,568人	6.0萬人	14%
蘆竹(大竹地區) 都市計畫	21,204人	3.2萬人	66%
合計	211,016人	31.5萬人	67%
「桃園航空城」 特定區計畫 (計畫年期：130年)	—	20萬人	

(三)又經濟部於 102 年委託台灣經濟研究院針對桃園產業發展方向進行研究，提出核心發展產業 11 項、

次核心發展產業 7 項、支援性產業或附屬設施 5 項等，並以 3 低 1 高「低污染、低耗能、低用水、高附加價值」原則做為航空城產業引進準則，又經濟部與桃園市政府於 102 年 7 月 2 日「桃園航空城」核心計畫「產業規劃與招商」分組第 4 次會議達成共識，後續細部規劃及產業配置之狀況將以桃園市政府構想為主。然而航空城計畫為攸關臺灣整體經濟發展，經濟部自應考量整體產業發展及佈局，擬定產業政策方向及主軸，而非僅提出諸多核心發展項目，卻未審視未來國際產業發展及國內廠商現況，再進一步研提出宏觀具體可行之政策方向，而僅交由桃園市政府進行後續規劃及配置，洵有未當。

(四)復以，依「桃園航空城」特定區計畫規劃，於噪音管制區 60 分貝線以上者規劃為產業用地，因此既有機場南側為「臺灣門戶區」、東側為「文創科研產業園區」及北側為「物流經貿園區」，60 分貝線以下者則為住宅區、金融中心。依此空間規劃方向，「文創產業」所受航空噪音之影響、「臺灣門戶區」得否落實實質規劃內容等均生爭議，整體空間配置亦顯侷促擁擠；另以桃園市政府接受本院詢問時表示：

「黑貓中隊的位置可能涉及計畫修正。」

足證各部會與桃園市政府相互之間，就「桃園航空城」特定區計畫之空間配置、產業引進與發展方向等，皆未見審慎協調溝通致乏確切交集。嗣經本院諮詢專家學者意見略以：

「行政院高層就推動此事要有明確定位，如未如此執行，軍方往往因空域管制及文化養成等因素而不予正視；過去任內為了航務及兩岸的事至國安局，而航空城推動到最後，所有的幕僚作業都由民航局去做，如

土地徵收、經濟開發，但民航局仍有其他各機場待整建，民航局負責航空城土地徵收涉及埤塘、廟宇諸多複雜事宜，僅2至3個人力，而組改卻仍未通過。」

「站在空間規劃的角度來看，都市計畫的量若過多的話，不見得是好事，因為它沒有需求，即使為分期分區開發，但劃為都市計畫區有預期土地漲價的心理，若只開發場站附近的土地，即有停車或商業的需求，有公共設施的服務，這和整塊劃為都市計畫區有很大的差別。應依『國土計畫法』採區域規劃，劃成城鄉發展計畫區及農業發展地區，不宜劃那麼大面積的航空城。另外這麼多的產業區，還需不需要『亞洲矽谷』專區？業者也反應有土地需求及取得時間冗長，既有產權複雜的工業區都還沒有被開發或相對低度使用、閒置，真的不要新的跳躍式工業園區…新的園區除了有國家面向的真正需求，當初在推航空城時也發現，目前航空產業都集中在臺中清泉崗，除非經濟部願意配合調整，否則未來航空城發展恐怕不是以航空相關的產業為主，而是以航空帶動的相關服務業或商業發展，及促成防疫或檢疫的精緻農業產品通關，加快量輕質重的產品輸出。」

上述在在顯示，未來桃園樞紐機場的目標、桃園航空城的推動及產業轉型的方向等，均令人憂心，這也是當地民眾在面對土地徵收時強調「公益性、合理性、必要性」的理由。

(五)另以，特定區計畫中之產業專用區面積計 591.75 公頃，而經濟部稱於桃園市所轄內之 7 處工業區已全數租售完畢，而未來北部地區產業用地需求估計約 1,282 公頃。然依桃園市政府提供簡報資料，桃園市轄內工業用地以用地類別及面積區分，包括都市計畫工業區約 3,131 公頃(開發率 72.98%)、非

都市丁種建用地用地約 3,696 公頃、編定工業區 29 處約 5,521 公頃（含經濟部轄管工業區）。依上述都市計畫工業區開發率推估尚有 846 公頃之尚待開發，遑論其他用地不乏閒置狀況，經濟部及桃園市政府應積極盤點桃園市轄內之工業用地使用現況、調查產業實質需求，促使既有工業用地活化利用後，再妥適規劃特定區計畫之產業專用區，俾符實際。

- (六)再者，「桃園航空城」分為蛋黃區(機場園區)、蛋白區(附近地區)應本分期分區精神規劃優先順序，中央政府之交通主管機關著重於機場及相關設施之規劃落實。桃園機場為國內最主要之國際機場，且以發展樞紐機場為目標，萬不可將其視為區域機場而受地方政府過多置喙；更有甚者，如何務實地區隔出蛋黃、蛋白區之優先發展順序，落實該機場成為東亞航空運輸樞紐，而非僅桃園市一地之機場目標，並掌握合理中央/地方政府分際，以確保建設進度；至屬地方政府之桃園市政府理應積極推動地方建設，促成產業轉型及升級，故蛋黃區與蛋白區之推動時程無須「捆綁在一起」，第一期蛋黃區開發及招商進度達 60%，方宜開發蛋白區，否則機場主體規劃和建設時程極可能再次延宕，我國已日益倒退的「國家競爭力」更難以期待。綜上，行政院推動「桃園航空城」核心計畫，卻未能有效建立各部會協調溝通機制，亟待積極檢討任事。

調查委員：陳小紅

中 華 民 國 1 0 5 年 3 月 日

附件：本院104年10月6日院台調壹字第1040800170號函暨相關案卷。