

調 查 意 見

壹、案由：審計部106年度中央政府總決算審核報告，內政部營建署開發淡海新市鎮，推動「修訂淡海新市鎮開發執行計畫」，整體開發計畫執行進度延宕，亟待檢討改善，以促進地方發展案。

一、關於淡海新市鎮第2期發展區開發計畫由新北市政府接辦事宜，內政部與新北市政府立場迥異，彼此關切焦點不一，且雙方缺乏互信，就第2階段環境影響評估等作業相互推諉，致計畫執行進度嚴重落後，顯有怠失。

(一)關於淡海新市鎮第2期發展區開發計畫由新北市政府接辦事宜，內政部表示略以：

1、該部對「淡海新市鎮特定區計畫」移由新北市政府主政辦理之政策評估，說明如下：

(1)「新市鎮開發條例」第2條規定，「本條例之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」是以，由新北市政府主辦淡海新市鎮特定區計畫之開發業務，尚屬合宜。

(2)有關新市鎮開發與管理之各項事務，包括都市計畫、水土保持、建築管理、區段徵收等等，皆屬地方政府主管業務，倘能由地方政府統籌辦理，將可收事半功倍之效率。

(3)又依「地方制度法」規定，都市計畫之規劃權限，係屬地方自治事項之一，故將淡海新市鎮特定區計畫之開發與管理，移由新北市政府主辦，更符合地方自治之精神。

2、內政部營建署於106年12月12日召開「研商內政

部『淡海新市鎮特定區計畫』之開發治理主體移轉新北市政府辦理事宜會議」，並以106年12月26日營屬鎮字第1061162484號函，檢送會議紀錄予出席單位，請依會議結論辦理。會議結論為：「(1)淡海新市鎮開發主體將請新北市政府主政辦理，經行政院、國家發展委員會與會代表表示尊重內政部及新北市政府意見，俟雙方協調確認後，專案簽陳行政院核定，再將淡海新市鎮之開發治理主體移由新北市政府主政辦理。(2)俟行政院核定同意淡海新市鎮特定區計畫之開發治理主體移轉後，由內政部參照林口特定區計畫之案例，完成都市計畫擬定機關之變更後，移由新北市政府辦理。(3)有關本次會議議題一，新北市政府要求略以：『請內政部提供淡海新市鎮第2期發展區開發的政策方向，俟中央政策釐清後，新北市政府即願意接手辦理』；議題二及議題三¹後續再討論。請業務單位就新北市政府的疑慮，研析政策簽陳報內政部同意後，函復新北市政府；至有關人口總量推估及分派之政策部分，由內政部營建署函請國家發展委員會提供意見。(4)前開結論涉及淡海新市鎮未來開發管理政策，請新北市政府於府內再行研商，並由內政部營建署業務單位協助釐清相關政策後，再行召開研商會議。新北市政府於府內研商後如有其他政策建議或其他討論議題，請研提具體建議或方案函送內政部營建署，俾憑召會研商。」

3、未來新市鎮開發業務之中央與地方分工原則或

¹ 議題二：淡海新市鎮之開發管理事宜改由新北市政府主政辦理，相關業務分工原則，提請討論。議題三：淡海新市鎮第一期發展區之開發盈餘、及「新市鎮開發基金」之結算事宜，提請討論。

架構，依107年9月12日台內營字第1070815252號函，內政部規劃建議如下：「新市鎮開發條例」及其相關法令之擬（修）訂，仍由中央主管機關主辦。淡海新市鎮後續都市計畫之擬訂、審議及執行業務，將移請新北市政府主政。

- 4、新北市政府前於106年1月19日函該部，表達接辦淡海新市鎮之意願，案經內政部營建署與新北市政府召開3次協商會議，會議結論略以：「(1)淡海新市鎮開發請新北市政府主政辦理，經行政院、國家發展委員會與會代表表示尊重雙方意見，俟相關協調確認後，專案簽陳行政院核定後辦理相關事宜。(2)新北市政府主要意見略以：『請內政部提供淡海新市鎮第2期發展區開發的政策方向後，新北市政府願意接手辦理。』」
- 5、惟新北市政府仍堅持由內政部賡續辦理環境影響評估作業，並堅持應先由中央確定對於淡海新市鎮後期發展區未來發展方向之政策，始願意接手。綜整爭議焦點不外新北市政府質疑萬一接手辦理淡海新市鎮特定區計畫後，相關都市計畫通盤檢討案提請該部都市計畫委員會審議、或環境影響評估報告書送請環保署審議，遭遇中央政策反對或經前揭委員會退回申請，所費規劃作業心力及經費皆屬枉然，又難以對淡海新市鎮特定區後期發展區之地主交代。歸納內政部營建署對本案所持態度如下：
 - (1) 新北市政府主政之「新北市區域計畫」，將淡海新市鎮規劃為「北觀海洋城邦區」，將其定位為「國際海灣複合都市」，並以「林口、淡海新市鎮做為雙港聯運的後勤基地」，除鞏固臺北港在北臺灣之經貿核心地位外，更能發

揮門戶優勢。該計畫業經內政部於106年12月6日核定，顯見新北市政府已有完整構想，後續開發或管理如由新北市政府主導，將更能促進新北市區域均衡及都市健全發展，落實整體都會建設之目標。²

- (2) 環境影響評估作業由新北市政府接續辦理，可收事權統一，並可視後續規劃方案、環境影響評估承諾事項，調整補充開發所需之環境影響評估調查項目，應更有實益。
 - (3) 內政部營建署(或委託新北市政府)將於108年辦理淡海新市鎮特定區計畫之通盤檢討作業，一併考量後期發展區開發方向與開發期程，以促進淡海新市鎮後期發展區開發主體的溝通協調。
- 6、關於新北市政府要求為順遂業務移交接管與執行，後續業務人力請內政部協助移撥予該府一節，現營建署新市鎮建設組正式編制人力不足10人，且未來行政院組織改造後，營建署新市鎮建設組將被裁撤，故無人力可移撥。
- 7、關於新北市政府要求為接辦淡海新市鎮開發事宜，「相關開發經費與資源」請內政部協助移撥予新北市政府，內政部已由新市鎮開發基金補助淡江大橋67億元、淡海輕軌運輸系統70.9億元、公共設施維護管理經費逾10億元，及聯外供水計畫37億元；並依行政院指示繳交國庫138億元。是以，現已無盈餘。新市鎮開發基金運作係依「新市鎮開發條例」相關規定辦理，並無可逕為移撥

² 新北市政府澄清：查該府106年12月15日公告「新北市區域計畫」中有關北觀策略區係為空間發展擬定原則性構想，尚無實質細部規劃內容，非如內政部所述該府已有完整之開發構想。

之規定，新北市政府如有相關經費之需求，應研提具體計畫循程序申請補助。

- 8、關於新北市政府要求內政部成立跨縣市之整合協調平台或專責機關，處理協調各行政部門關係，完成相關作業後，移交該府辦理一節，該部已於106年12月12日、107年4月3日，及107年8月16日召開3次溝通協調會議，以營建署新市鎮建設組為聯絡窗口。³
- 9、淡海新市鎮特定區計畫之開發與管理相關業務，後續移由新北市政府主政辦理，尚符合法令規定；又在地方升格為直轄市，且治理能量提升情勢下，符合地方自治之精神。淡海新市鎮開發第2期發展區第1開發區之開發重點在於設置產業專用區，內政部非產業主管機關，新北市政府本身則有產業主管機關，如由新北市政府主導，規劃將更能符合需求，又20年前開發條件比現在差，目前公共設施已較20年前優，有利於新北市政府接辦。本案尚在協商程序中，移交接管期程未定，將持續與新北市政府召開會議研商移交開發及管理事宜。

(二)新北市政府則主張：

- 1、本案係該市蔡葉偉議員於新北市議會第2屆第4次定期會市政總質詢中提出：「請研議由市府自行辦理淡海新市鎮2期開發之可行性」一案，新北市政府於106年1月19日函文內政部表示基於計畫擬定及執行事權統一，同意有條件接回主政，並於說明三(略以)：「考量本府現有人力及

³ 新北市政府澄清：實際上內政部營建署107年4月3日，及107年8月16日兩次會議係為該署辦理研究「有利於新市鎮發展產業檢討-規劃淡海新市鎮特定區成為智慧城市之開發管理策略」案之溝通協調會議，非內政部召開由該府接回主政之議題討論會議。

財務資源，為順遂業務移交接管與執行，後續業務人力及新市鎮公共建設基金、新市鎮開發基金盈餘、抵費地等相關開發經費與資源，請貴部協助移撥予本府……，以及目前貴部營建署刻正辦理林口特定區計畫第4次通盤檢討及淡海新市鎮特定區第2期發展區環境影響評估相關規劃作業，建議貴部成立跨縣市之整合協調平台或專責機關，處理協調各行政部門關係，完成相關作業後，移由地方政府辦理，以促進新市鎮特定區都市計畫及開發，共同推動新市鎮公共建設。」表達該府期望內政部協助辦理之事項。且已表明淡海新市鎮後續通盤檢討作業，須俟第2期環境影響評估作業完成及比照林口特定區計畫通盤檢討作業模式，由內政部完成後移由該府辦理之政策方向。

- 2、內政部營建署後於106年12月12日召開「研商本部『淡海新市鎮特定區計畫』之開發治理主體移轉新北市政府主政辦理事宜會議」，會議結論如下(略以)：「……3.有關本次會議議題一，新北市政府要求略以：『請內政部提供淡海新市鎮第2期發展區開發的政策方向，俟中央政策釐清後，新北市政府即願意接手辦理』；議題二及議題三後續再討論。請業務單位就新北市政府的疑慮，研析政策簽陳報內政部同意後，函復新北市政府；至有關人口總量推估及分派之政策部分，由本署函請國家發展委員會提供意見。……」。另依前行政院經濟建設委員會102年3月21日總字第1020001202號函說明二、(五)(略以)：「本案擬以區段徵收辦理開發，為確保新市鎮基金財務健全，2期2區開發部分請內政部審慎檢討啟動指

標，循序報核後，再執行開發……」之政策指示。

- 3、另內政部雖於107年4月19日、107年6月29日、107年9月12日及107年11月27日函復說明淡海新市鎮未來發展之政策方向；另內政部營建署於107年9月3日、107年9月6日、107年10月8日、107年11月14日及107年11月27日函請該府研提淡海新市鎮特定區計畫通盤檢討作業之代辦費用並先行接手前開計畫通盤檢討作業，惟並未明確表示現今內政部對淡海新市鎮開發的政策方向，爰該府於107年5月9日、107年8月2日、107年11月9日及該府城鄉發展局於107年9月10日、107年9月17日及107年10月17日函請內政部仍先行函復106年12月12日之會議結論所載事項、釐清中央有關淡海新市鎮之未來發展方向及建請內政部賡續辦理第2階段環境影響評估作業。
- 4、另依環保署103年5月27日召開之「淡海新市鎮後期發展區開發案」環境影響範疇界定會議，其結論已界定第2期發展區第1開發區之評估範圍、項目及進入第2階段環境影響評估作業，及依內政部104年4月7日召開內政部都市計畫委員會第848次會議審議「變更淡海新市鎮特定區主要計畫（第2次通盤檢討）（第2階段）案」及「擬定淡海新市鎮特定區第2期發展區第1開發區細部計畫案」，其會議決議為：「本案同意依規劃單位104年3月9日之說明，維持原計畫，並請規劃單位於環境影響評估作業審議完竣後，參酌本會專案小組建議意見，儘速辦理第3次通盤檢討作業。」
- 5、因內政部未回應中央是否支持淡海新市鎮第2期發展區之開發政策、是否續辦第2期發展區之環

境影響評估作業及新市鎮第1期開發盈餘及開發基金之結算等議題，致新北市政府擔心接手主政後開發淡海新市鎮第2期之政策延續性，爰仍請內政部依前開會議結論事項釐清中央開發政策後，再行召開會議通知討論後續該府接手主政議題。易言之，新北市政府堅持將俟營建署釐清依前開106年12月12日會議結論所載事項－中央有關淡海新市鎮後期發展區之未來政策方向及賡續完成第2階段環境影響評估作業後，方予接續主政辦理。

- (三)綜上，新北市政府考量現有人力及財務資源不足，要求後續業務人力及新市鎮公共建設基金、新市鎮開發基金盈餘、抵費地等相關開發經費與資源，請內政部協助移撥予該府，並堅持由內政部賡續辦理環境影響評估作業及應先由中央確定對於淡海新市鎮後期發展區未來發展方向之政策，始擬接辦。內政部則表示未來行政院組織改造後，營建署新市鎮建設組將被裁撤，故無人力可移撥，另淡海新市鎮第1期發展區之開發基金已無盈餘；淡海新市鎮第2期發展區第1開發區開發案之後續移由新北市政府主辦，符合法令規定及地方自治精神，且開發該區之重點在設置產業專用區，該部非產業主管機關，新北市政府本身有產業主管機關，如由新北市政府主導，規劃將更符合需求；又20年前開發條件比現在差，目前公共設施已較20年前優，有利新北市政府接辦。顯見關於淡海新市鎮第2期發展區開發計畫由新北市政府接辦事宜，內政部與新北市政府立場迥異，彼此關切焦點不一，雙方缺乏互信，就第2階段環境影響評估作業相互推諉，復以淡海新市鎮特定區計畫之通盤檢討作業尚不確定，環境影響評

估是否通過仍未確定，人力、經費是否到位亦不明朗，在在影響開發期程，致計畫執行進度嚴重落後，顯有怠失。

二、淡海新市鎮第2期計畫既以產業發展為優先開發重點，內政部、新北市政府似可借鑑同步推動之橋頭新市鎮設置高雄第二科學園區之經驗，把握中美貿易戰下台商回臺投資契機，以落實「在地就業、在地就學及在地就養」之目標。

(一)淡海新市鎮第2期發展區開發計畫之執行，內政部與新北市政府立場迥異，彼此關心焦點不一，雙方缺乏互信，推動過程並不順利，已如前述，然同步推動之橋頭新市鎮卻能爭取高雄第二科學園區之設置加速開發，應有可借鑑之處。

(二)106年10月18日國家發展委員會召開「有關劉立委世芳質詢，請行政院於高雄新市鎮設置產業園區主政機關一案協調會」，會議結論為高雄新市鎮後期發展區已協商將交由高雄市政府主導開發，未來如經科技部評估結果將於高雄新市鎮後期發展區設置科學園區時，區段徵收等土地取得作業仍由高雄市政府辦理。106年10月24日由立法委員邱志偉、劉世芳於橋頭區公所舉辦「高雄市橋頭新市鎮闢建科學園區之可行性」公聽會，並請高雄市政府與科技部聯繫，儘速提出科學園區設置計畫具體內容，屆時請科技部協助啟動評估程序，並請經濟部及台灣糖業股份有限公司(下稱台糖公司)配合土地取得事宜。107年7月10日行政院政務委員張景森視察高雄新市鎮，指示高雄新市鎮設置科學園區，並請內政部負責都市計畫變更作業；高雄市政府負責執行開發工程；科技部縮短設管程序，先行開發再納編為科學園區；

台糖公司無條件提供土地，與園區合作開發。107年7月13日行政院教育科學文化處召開「研商高雄園區相關事宜」，指示將科學園區納入內政部營建署新市鎮作業中，由該署循原新市鎮程序進行計畫變更並委託高雄市政府執行開發工程，目標9個月內增設產業專區。科技部南部科學工業園區管理局已召開「高雄新市鎮新設科學園區可行性評估及籌設計畫規劃案」可行性評估期末報告審查會議，高雄市政府地政局已於燕巢民眾活動中心、橋頭區公所等處召開3場區段徵收意願調查說明會，科技部亦已召開跨部會協商會議，針對地區水電供應不足、聯外交通不足、廠商需求尚不明確、既有工廠搬遷、釐清疑似遺址、空屋抵換機制、土地租金過高等議題討論，內政部營建署則刻正積極辦理都市計畫個案變更作業。

- (三)據上，橋頭新市鎮設置高雄第二科學園區之得以順利推動，與立法委員之關注、行政院之重視、高雄市政府與科技部及內政部等之分工得宜，以及經濟部及台糖公司之充分配合等不無關聯。未來高雄第二科學園區如開發完成，將成為新興產業發展、研發、試驗型基地，使科技得以於南臺灣深化扎根，增加科技在地影響力及國際競爭力。新北市政府轄區迄無國家級產業園區，且美中貿易戰逐漸升溫，促使不少臺商回流，中央及地方政府為搶攻臺商返臺投資設廠，紛紛研提相關措施以求加速解決設廠缺地等問題。內政部營建署於本院約詢時表示，根據調查，淡海新市鎮第2期第1區之既有廠商擬續留者計140家，而內政部初步劃設「產一」用地61.32公頃，其中14.72公頃保留予有意願續留者，另並劃設28.98公頃做為「產二」用地，盼能引進新興產業

，且以獎勵綠能、觀光、雲端等科技產業進駐為優先。據悉，大型國內外高科技廠商因往往有擴廠規劃，故對土地之需求面積經常較大。內政部再三強調產業發展非該部專長，姑不論僅保留28.98公頃作為「產二」用地是否足夠吸引有意朝高科技發展廠商之需求，然內政部與新北市政府迄未與專司國內經濟與產業發展之經濟部或科技部洽商卻為不爭之事實。而若單由開發獲利角度思考，興建住宅爾後售地，更被兩造肯認為更直接之獲利方式。本院約詢過程中，內政部營建署曾提供財務評估資料，認以目前淡海新市鎮土地交易行情，未來開發之自償性並無懸念。若臺商持續回流，而淡海新市鎮第2期第1開發區如再開發住宅用地，可能會引起第1期地主的反對，因此第2期開發以產業專用區為優先，內政部可報請行政院通盤考量是否開發，若經評估應予開發，內政部、新北市政府允宜把握此契機，考量將淡海新市鎮開發第2期發展區第1開發區規劃為國家級產業園區，規劃過程自當積極協調科技部、經濟部等科技、產業主管機關共同參與。綜上，淡海新市鎮第2期計畫既以產業發展為優先開發重點，內政部、新北市政府似可借鑑同步推動之橋頭新市鎮設置高雄第二科學園區之經驗，把握中美貿易戰下臺商回臺投資契機，以落實「在地就業、在地就學及在地就養」之目標。

三、內政部推動「修訂淡海新市鎮開發執行計畫」，進度嚴重落後，對具國家重大建設性質之開發案，內政部及新北市政府高層未妥適溝通，行政院未予聞問，難謂盡職。

(一)「修訂淡海新市鎮開發執行計畫」係經行政院102

年4月8日院臺建字第1020017935號函核定，由內政部負責推動。經查其中淡海新市鎮第2期發展區第1開發區，自99年度至107年度預算數合計228億1,317萬5千元，惟實支數合計1億6,060萬4,880元，執行率僅0.7%，預算執行成效十分有限，且未提出有效改善措施，復與開發主體由新北市政府主政之移交接管內容及期程迄無具體共識，致整體開發作業已落後5年，不僅尚未啟動正式開發，且持續處於停滯狀態。

- (二)據內政部表示，105年7月29日該部葉俊榮前部長聽取「淡海新市鎮第2期發展區第1開發區開發案」專案會議簡報後曾指示：「請配合全國及新北市國土規劃構想，就政策、法律、實務等面向深入檢討分析，並研議開發與不開發可能衍生的問題及解決方法，未來朝向移交新北市政府辦理」，另口頭指示：「於淡海新市鎮後期發展區尚未確定是否賡續開發前，公聽會及現勘事宜再議，環境影響評估報告書暫緩送環保署審查，並同意營建署適時賡續辦理環境影響評估作業之補充調查及相關法定程序。」106年6月6日該部葉俊榮前部長聽取「林口及淡海新市鎮開發治理主體移轉事宜」專案簡報會議，指示略以：「請與新北市政府召開協商會議，俟獲致共識或具體討論事項後，再研議是否有成立整合協商平台之必要；並請研議新市鎮開發基金或開發盈餘、土地等移撥地方政府之可行通案補助原則」；會中並口頭指示：「環境影響評估作業配合移交新北市政府辦理。」故目前因政策推動方向調整考量，及配合淡海新市鎮後期發展區改由新北市政府主導開發協商時程，暫緩將環境影響評估報告書送請環保署審查，109年度並將暫緩編列預算。

(三)根據內政部上述說明，顯見「淡海新市鎮第2期發展區第1開發區開發案」執行之嚴重落後，主要因素為政策推動方向調整考量遲疑不決、躊躇不前，以及開發治理主體移轉之協商過程不順。經查，在政策推動方向調整考量方面，於內政部葉前部長指示研議開發與不開發可能衍生的問題及解決方法之後，未見該部分析開發與不開發之利弊得失，研提政策推動方向調整方案陳報行政院；於本院約詢時，內政部代表雖表示：「行政院有指示已開發的繼續開發，其他未開發的回歸一般都市計畫。本開發案已做了一些工作，如回歸一般都市計畫辦理是很可惜的，故希望新北市政府接手，繼續以特定區計畫開發方式辦理，而不是回歸一般都市計畫。如重新評估無此需求，亦有前例可循，故內政部政策明確。」惟新北市政府代表則表示：「新北市政府唯一希望營建署將開發方向完成後再交接，如果方向持續進行，則請營建署完成第2階段環評。」顯示新北市政府並不認為內政部政策已經明確；於開發治理主體移轉方面，內政部營建署於106年12月12日召開「研商內政部『淡海新市鎮特定區計畫』之開發治理主體移轉新北市政府辦理事宜會議」，會中行政院、國家發展委員會與會代表表示尊重內政部及新北市政府意見，俟雙方協調確認後，專案簽陳行政院核定等語，惟未見研議內政部與新北市政府應否提高協商層級、應否有整合協商平台、行政院是否應有機制或業管專人負責協調，以爭取時效，任由內政部與新北市政府協調，因各持己見，開發治理主體移轉之事勢將繼續延宕。綜上，「修訂淡海新市鎮開發執行計畫」係經行政院102年4月8日院臺建字第1020017935號函核定，由內政部推動該計畫，對具國家重大建

設性質之開發案，內政部及新北市政府高層未妥適溝通，行政院未予聞問，未積極出面整合相關部會與新北市政府所面臨之困境，致執行進度嚴重落後，難謂盡職。

四、淡海新市鎮之重要聯外交通系統，仍有許多項目尚未完成，嚴重影響第2期開發案之執行進度，行政院允應督促所屬加速辦理。

(一)淡海新市鎮規劃中之重要聯外交通系統計有淡海輕軌運輸系統、淡江大橋、三芝北投公路及淡水河北側沿河平面道路等，可健全新市鎮對外交通發展，具備引導產業發展之區位條件。據內政部表示，淡海輕軌運輸系統由新北市政府主辦，軌道工程刻積極施工中，其中第1期路線範圍至淡海新市鎮第1期發展區，已於107年12月23日通車，未來可望配合後期發展區開發延伸至聖約翰大學附近；淡江大橋由交通部公路總局主辦，行政院於107年11月14日核定，主橋段工程標於107年11月27日簽約，預定113年完工；三芝北投公路計畫由交通部公路總局主辦，相關配套刻正由該局與臺北市、新北市政府協商中；淡水河北側沿河平面道路計畫由新北市政府主辦，業經環保署專案小組107年12月18日審查通過，俟提環境影響評估審查委員會通過後即可動工興闢。

(二)據上，淡海新市鎮之重要聯外交通系統，仍有許多項目尚未完成，例如淡水河北側沿河平面道路之興闢、淡江大橋之完工、淡海輕軌運輸系統之延伸等，尤其淡水河北側沿河平面道路延宕多年仍未完成，致進出淡海新市鎮之交通經常形成瓶頸，不僅影響淡海新市鎮第1期開發區土地、建物之銷售率及住宅之入住率，亦嚴重影響第2期開發案之執行進度，故行政院允應督促所屬加速辦理。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見，提案糾正行政院、內政部及新北市政府。
- 二、抄調查意見，函復審計部。
- 三、抄調查意見，函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會委員會處理。

調查委員：陳小紅、王美玉、楊美鈴、章仁香、趙永清