

調 查 報 告

壹、案由：審計部函報：派員查核內政部核定新竹市政府辦理「變更新竹（含香山）都市計畫（中華電信股份有限公司之用地專案通盤檢討）」案，及案內新竹市東門段三小段133-3、134及134-6地號等3筆土地之回饋代金計算方式，疑有違反都市計畫法第7條規定及內政部都市計畫委員會民國99年1月12日第722次會議決議等情事，經通知該部查明妥處，惟迄未為負責之處置等情案。

貳、調查意見：

本案緣於審計部函報略以：內政部核定新竹市政府辦理「變更新竹（含香山）都市計畫（中華電信股份有限公司之用地專案通盤檢討）」案，及案內新竹市東門段三小段133-3、134及134-6地號等3筆土地之回饋代金計算方式，疑有違反都市計畫法規定及內政部都市計畫委員會（下稱都委會）99年1月12日第722次會議決議等情事，經通知該部查明妥處，惟迄未為負責之處置等情。案經本院調閱相關卷證資料，並於106年4月14日詢問內政部營建署（下稱營建署）副署長王榮進、組長陳興隆、科長陳富義、新竹市政府產業發展處處長（本案時任都市發展處處長）翁義芳、都市發展處副處長（本案時任科長）楊育叡、都市發展處科長楊仁豪、地政處副處長曾淑英等人員，已調查竣事，茲就調查意見詳述如下：

一、新竹市政府以「毗鄰地價區段使用性質相同土地之公告現值」作為回饋代金計算基準，報請內政部都委會審議通過後，復以「變更標的土地」之試算結果對市府較有利為由，逕自變更計算方式報請內政部核定，該府辦理都市計畫變更作業，顯有未盡周延之疏失；營建署辦理計畫核定作業時，未能及時察覺該府所報回饋代金計算公式與內政部都委會審議通過之內容不同並審慎研處，亦難辭疏失之咎。

（一）查中華電信股份有限公司（下稱中華電信）於94年8月12日轉型成民營化公司，為協助處理該公司管有土地以達民營化之政策目標，內政部與前行政院經濟建設委員會分別於92年4月、同年12月召開研商會議，討論國營事業機關用地都市計畫變更之辦理方式，內政部嗣以94年1月17日台內營字第0930014018號函同意依都市計畫定期通盤檢討實施辦法第13條第4款規定辦理專案通盤檢討，新

竹市政府爰辦理「變更新竹(含香山)都市計畫(中華電信股份有限公司之用地專案通盤檢討)」案，將部分「機七用地」變更為「商業區」，「變更內容明細表」載明：「附帶條件：應提供土地回饋比例為40%，折算代金以毗鄰地價區段使用性質相同之土地公告現值加4成計算，約新臺幣(下同)2.5億元，應於未來基地改建申請建照執照或變更使用執照時繳付」。

(二)本案新竹市政府提經該市都委會97年1月22日第176次、98年7月23日第194次及98年11月3日第195次會議審議後，報經內政部都委會99年1月12日第722次會議審議通過並決議：「應請補充說明以代金繳納之理由及代金計算公式，納入計畫書敘明，以利查考。」請該府修正計畫書圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論。新竹市政府於100年2月與土地權利關係人(中華電信)簽訂協議書，該協議書第3條有關義務負擔事項約定略以：「代金=基地面積 \times 40% \times 申請開發許可程序時當年度變更標的之土地公告現值 \times (1+N)(市府於103年12月16日核定N為0.4)」，該府並將協議書納入修正都市計畫書草案報請內政部於100年7月28日核定，於100年8月11日公告發布實施。是以，本案內政部核定之回饋代金計算方式，與該部都委會第722次會議決議之內容並不相同。

(三)有關本案回饋代金之計算基準，新竹市政府原以「毗鄰地價區段使用性質相同之土地公告現值」報請內政部都委會審議，何以其後逕自變更為「變更標的土地之公告現值」報請內政部核定之疑義。新竹市政府於本院詢問時略稱：該府本於地方主管機關之權責，為使回饋代金之估算符合受益者付費之公平

原則，實務操作上，採用變更標的周邊使用性質相近之土地公告現值與變更標的之土地公告現值相較，以避免短收回饋代金，本案經內政部都委會第722次決議「應請補充以代金繳納之理由及代金計算公式，納入計畫書述明，以利查考。」該府依前述會議決議，以「新竹市都市設計及土地使用開發許可審議委員會」審議其他變更回饋案之代金計算方式及實際執行案例，以100年度土地公告現值加4成分別試算結果，採「變更標的土地」計算之代金數額為256,189,409，高於採「毗鄰地價區段使用性質相同土地」計算之代金數額197,752,550元，故取試算金額較高者(即LP=變更標的土地公告現值)，敘明代金計算公式後，據以修正主要計畫書及細部計畫書，報請內政部核定，該府係依都市計畫法定程序辦理等語。而營建署於本院詢問時則坦承疏失，檢討說明略以：本案新竹市政府於依該部都委會第722次決議補充說明回饋代金計算公式時，逕自變更土地價格(LP)之定義，該部於辦理都市計畫核定作業時，因計畫書內容繁雜，未立即發現市府補充回饋代金之計算公式，係以變更標的為計算基準，相關幕僚作業確有疏失，將加強督導該部都委會審議及核定階段之幕僚作業，各地方政府或都市計畫擬定機關報請該部核定之擬定或變更都市計畫案件量多，營建署平均1人需辦理約27件核定案件，部分案件內容繁多且複雜，致有未完全依該部都委會決議修正之少數個案，爾後當加強詳實查核等語。

(四)經核，回饋代金之計算方式究採何者為宜，新竹市政府本應於事前妥慎評估，再報請內政部都委會審議，縱認都市計畫變更案從擬定至完成審議、核

定，期間作業需時，恐難於報部審議前，即客觀判斷回饋代金採取何種計算方式對市府較為有利，惟依新竹市政府於本院調查時提供之「99年間回饋代金開發許可案件彙整表」，該府93年8月9日公告發布實施之「擬定新竹科技特定區計畫」有關回饋代金計算公式，規定「LP=以申請調整使用分區土地毗鄰地價區段使用性質相同之土地，近3年平均公告土地現值；如經『新竹市都市設計及土地使用開發許可審議委員會』審議通過者，不在此限。」顯示實務上，都市計畫書草案有關回饋代金之計算方式，仍可訂定彈性調整適用之規定。本案新竹市政府以「毗鄰地價區段使用性質相同之土地公告現值」報請內政部都委會審議，卻於通過審議後、核定前，逕自更改為「變更標的土地之公告現值」，且在未報請內政部審酌是否提請該部都委會重為審議前，即與中華電信簽訂協議書，報部核定時亦未提醒說明修改內容及修改理由，致生都市計畫變更作業有無異常疑義，本案新竹市政府辦理都市計畫變更作業，顯有未盡周延之疏失；內政部（營建署）辦理計畫核定作業時，未能及時察覺該府所報回饋代金計算公式與該部都委會審議通過之內容不同並審慎研處，亦難辭疏失之咎。

- 二、本案新竹市政府以變更標的之毗鄰地作為「毗鄰地價區段使用性質相同之土地」，試算方法容有爭議，然尚難遽認有短收鉅額回饋代金及異常調降變更標的土地公告現值等情事。另本案變更後，部分機關用地（電信專用區）與商業區劃屬同一地價區段，恐難適切反映不同使用管制條件對於地價之差異性，宜否調整部分地價區段劃分，宜請新竹市政府檢討研議妥處。

(一)審計部查核意見認為，本案未依新竹市政府98年11月12日發布實施「變更新竹(含香山)都市計畫(第二次通盤檢討)」案有關新竹(含香山)都市計畫變更回饋規定：「回饋代金計算方式，以應回饋土地面積乘以變更後毗鄰地價區段使用性質相同土地之平均3年公告土地現值加4成計算」辦理；又案內變更標的新竹市東門段三小段133-3地號土地於發布實施變更為商業區後，其土地公告現值卻從100年112,233元/平方公尺，於101年大幅調降為69,000元/平方公尺，質疑本案因更改回饋代金計算公式而短收鉅額回饋代金及異常調降變更標的土地公告現值。

(二)有關本案應適用之回饋代金規定疑義一節：

新竹市政府與營建署於本院詢問時均表示：100年8月11日公告發布實施之「變更新竹(含香山)都市計畫(中華電信股份有限公司之用地專案通盤檢討)」案係屬專案通盤檢討性質，本案內政部都委會第722次會議決議通過之回饋代金規定為：「應提供土地回饋比例為40%，折算代金以毗鄰地價區段使用性質相同之土地公告現值加4成計算」，並不適用98年11月12日發布實施「變更新竹(含香山)都市計畫(第二次通盤檢討)」案之回饋規定。

(三)有關本案是否因改變計算公式而短收鉅額回饋代金疑義一節：

1、新竹市政府檢討說明並未短收回饋代金：

該府分別以「本案都市計畫發布實施當年度100年之土地公告現值」及「中華電信申請開發許可當年度103年之土地公告現值」，試算採「變更標的土地公告現值加4成」與「毗鄰地價區段使用性質相同土地公告現值加4成」之回饋代金數額，

試算結果均為採「變更標的土地公告現值加4成」較高，認並未短收回饋代金。試算金額如下表：

	採「變更標的土地公告現值加4成」作為基準之回饋代金試算結果	採「毗鄰地價區段使用性質相同土地公告現值加4成」作為基準之回饋代金數額	備註
都市計畫發布 實施當年度 (100年)	256,189,409元	197,752,550	1. 變更標的：133-3、134地號。(134-6地號為新竹市所有，未計繳代金) 2. 毗鄰地價區段使用性質相同土地：133-290、134-5地號。
申請開發許可 當年度 (103年)	252,832,433	214,273,670	同上

資料來源：本院彙整（引自新竹市政府105年5月10日函、106年4月14日書面說明及補充資料）

2、營建署檢討認為，新竹市政府之試算方法錯誤，但並未短收回饋代金：

- (1) 所謂「毗鄰地價區段」，適用上係指變更標的所屬地價區段以外，使用性質相近（同為商業區）之地價區段。
- (2) 新竹市政府選擇133-290及133-5（應為134-5）地號2筆土地作為毗鄰地進行試算，該2筆土地與變更標的133-3、134及134-6地號似屬相同地價區段（468及475地價區段），而非變更標的所屬地價區段以外，使用性質相近之地價區段，新竹市政府之試算方式錯誤。
- (3) 本案變更標的所屬地價區段計有，468裡地價地價區段之地價為每平方公尺69,000元、469路線地價區段之地價每平方公尺為205,000

元、475路線價地價區段之地價每平方公尺為255,000元，上開區段平均地價為每平方公尺176,333元。至於變更標的所屬地價區段以外，使用性質相近（同為商業區）之地價區段，營建署試選471為裡地價地價區段之地價每平方公尺為69,000元、514為路線價地價區段之地價每平方公尺為215,000元、465為路線價地價區段之地價每平方公尺為180,000元，平均區段地價為每平方公尺154,633元，低於上述變更標的之平均區段地價為每平方公尺176,333元（以上為101年度公告現值）。依上述重新試算結果，本案並未因更改回饋代金計算方式，致短收鉅額回饋金。

（四）有關部分變更標的土地調降公告現值疑義一節：

- 1、查內政部前以105年7月21日台內營字第1050423284號函向審計部聲復略以：東門段三小段133-3地號分割前，原係部分劃屬該市第469地價區段（商業區路線價區段，101年公告土地現值區段地價為205,000元/平方公尺），部分劃屬該市第468地價區段（商業區一般區段，101年公告土地現值區段地價為69,000元/平方公尺），依跨地價區段面積比例加權平均計算其101年土地公告現值為111,545元/平方公尺；101年6月25日辦理逕為分割後，新竹市政府依據土地分割改算地價原則辦理地價改算作業，因東門段三小段133-3地號分割後全部位屬該市第468地價區段，故其101年土地公告現值為69,000元/平方公尺，分割新增之同地段133-292地號（分割前為133-3地號土地）因跨該市第468及469地價區段，依跨地價區段面積比例加權平均計算其101

年土地公告現值為139,656元/平方公尺，且分割前後土地公告現值之總和，亦符合平均地權條例施行細則第23條第1項規定：「已規定地價之土地分割時，其分割後各宗土地之原規定地價或前次移轉申報現值、最近一次申報地價及當期公告之土地現值之總和，應與該土地分割前之地價數額相等。」

- 2、另據新竹市政府於本院詢問時補充說明略以：133-3地號在地籍分割前，包含133-292地號，分割前之133-3地號因整筆土地屬路線價地價區段，故公告現值較高；分割後之133-3地號屬於裡地價地價區段，所以公告現值較低；另因分割前後地價總值不變原則，分割前133-3地號土地價值灌到分割後之133-292地號。分割後之133-3地號屬468裡地價地價區段，故公告現值低於469、475等路線價地價區段。
- 3、按前開機關說明內容，133-3地號土地變更為商業區後，公告現值於101年間大幅調降，係因該筆土地變更後，部分為商業區，部分為機關用地，新竹市政府於101年6月25日辦理逕為分割，並辦理地價改算作業，分割後之133-3地號屬於468地價區段，由分割前133-3地號分割出來之133-292地號跨屬468及469地價區段，故依地價區段面積比例加權平均計算其101年133-3地號之公告現值，分割後之133-3地號雖為商業區，然因468地價區段之宗地條件位屬裡地價地價區段，故其公告現值低於469、475等路線價地價區段，尚難遽以論斷調降公告現值即有所異常。¹惟

¹ 審計部105年11月10日函報本院，對於內政部105年7月21日函復說明內容之覆核意見略以：

本案變更後，部分機關用地（電信專用區）與商業區仍同屬469路線價地價區段，惟機關用地（電信專用區）與商業區之使用管制條件不同，似未能反映在地價上，現行地價區段之劃分是否周妥，宜請新竹市政府檢討研議妥處。

(五) 綜上，本案新竹市政府以變更標的之毗鄰地作為「毗鄰地價區段使用性質相同之土地」，試算方法容有爭議，然尚難遽認有短收鉅額回饋代金及異常調降變更標的土地公告現值等情事。另本案變更後，部分機關用地（電信專用區）與商業區劃屬同一地價區段，恐難適切反映不同使用管制條件對於地價之差異性，宜否調整部分地價區段劃分，宜請新竹市政府檢討研議妥處。

三、「毗鄰地價區段使用性質相同之土地」並無法令明確定義，實務操作上，易各自解讀而衍生爭議，內政部宜檢討研議，督促各級主管機關審慎辦理都市計畫變更有關回饋代金部分之計畫擬定及審議作業，俾維護公平合理原則。

(一) 經查，新竹市政府發布實施之都市計畫案，多有以「毗鄰地價區段使用性質相同土地之公告現值」或「毗鄰地價區段使用性質相同土地之平均3年公告現值」作為回饋代金計算方式之回饋代金規定，如98年11月12日發布實施之「變更新竹(含香山)都市計畫(第二次通盤檢討)」案、93年8月9日公告發布

「東門段三小段133-3及133-292等2筆地號土地於101年6月25日辦理逕為分割後（原皆為100年之同區段133-3地號土地），該等土地之101年公告土地現值總和為208,588,656元(744×69,000+1,126×139,656)，低於分割前東門段三小段133-3地號土地100年之公告現值1,870×112,233=209,875,710元，該部竟稱符合平均地權條例施行細則第23條第1項有關土地分割前後地價總值不變原則之規定，核欠妥適」。惟查，前述133-3地號於101年6月辦理地籍分割，分割前之133-3地號跨屬468及469地價區段，是以，宜以101年1月之公告現值，依跨屬468及469地價區段面積比例加權平均計算該地號分割前之地價總值，審計部僅以469地價區段100年之公告現值，計算分割前之133-3地號之地價總值，似嫌速斷。

實施之「擬定新竹科技特定區計畫」等。另查，100年12月23日修正前之「都市計畫工業區檢討變更審議規範」第7點亦有「按變更後毗鄰地價區段使用性質相同土地之公告現值加百分之四十計算」之法令用語。

(二)惟「毗鄰地價區段使用性質相同之土地」並無法令明確定義，實務執行上，易各自解讀而衍生爭議。以本案為例，新竹市政府以變更標的（133-3及134地號）之「毗鄰地」（133-290及134-5地號2筆土地）作為「毗鄰地價區段使用性質相同之土地」，該府雖於本院詢問時略稱：毗鄰地較能反映變更標的之地價。惟營建署檢討認為，所謂「毗鄰地價區段」，適用上係指變更標的所屬地價區段以外，使用性質相近（同為商業區）之地價區段，又依該署檢討試算情形，有關「使用性質相近之土地」，除「使用分區」之外，似亦宜注意區分「裡地」與「路線價」地價區段之差異。

(三)綜上，「毗鄰地價區段使用性質相同之土地」並無法令明確定義，實務操作上，易各自解讀而衍生爭議，內政部宜檢討研議，督促各級主管機關審慎辦理都市計畫變更有關回饋代金部分之計畫擬定及審議作業，俾維護公平合理原則。

四、目前各地都市計畫變更案之回饋代金計算方式，出現以「市價」或「公告現值加成」不一致之情形，易衍生不符公平合理原則之爭議，內政部已邀集各相關部會及地方政府開會研商，擬改為市價計算，該部宜持續辦理相關法令修正作業。

(一)按都市計畫法第27條之1規定：「土地權利關係人依第24條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第26條或第27條規定辦理都市計畫變更

時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」土地權利關係人繳納之回饋代金與捐贈之實物應具有相同之價格，亦即以實物之市價計算回饋代金，方符合立法意旨。

- (二)審計部查核意見指出，依內政部地政司網站地價統計資料顯示，我國各市(縣)公告土地現值，迄104年度已調整至一般正常交易價格(市價)之八至九成左右，以土地公告現值計算回饋代金，恐有低於或超過市價之虞，不符公平合理原則，爰請內政部研議現行都市計畫變更案件土地權利關係人繳納回饋代金，改以市價作為計算基準之可行性。
- (三)據營建署於本院詢問時之說明，目前各地都市計畫變更案之回饋代金，確實出現以「市價」或「公告土地現值加成」計算不一致之情形，內政部業於105年9月30日及106年2月10日邀集各相關部會及地方政府召開研商會議獲致結論，將來都市計畫變更繳納回饋代金時，其地價折算方式一律改為市價，後續須配合修正之法令計有「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」、「都市計畫國營事業土地檢討變更處理原則」、「都市計畫工商綜合專用區審議規範」、「都市計畫農業區變更使用審議規範」等4種，而「都市計畫媒體事業專用區審議規範」1種，擬辦理廢止法令程序，目前已完成修正草案，將提該部都委會報告後，循法制作業程序辦理。
- (四)綜上，目前各地都市計畫變更案之回饋代金計算方

式，出現以「市價」或「公告現值加成」不一致之情形，易衍生不符公平合理原則之爭議，內政部已邀集各相關部會及地方政府開會研商，擬改為市價計算，該部宜持續辦理相關法令修正作業。

參、處理辦法：

- 一、影附調查意見，函請內政部督促所屬及新竹市政府就
缺失事項確實檢討改進見復。
- 二、影附調查意見，函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會
處理。

調查委員：仇桂美、王美

玉