

## ＝ 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：我國新市鎮開發機關執行能力不足，未能同時有計畫的建置聯外交通網，並規劃引進完善之就業、就學、購物與休閒娛樂等生活機能，致開發完成後均長久荒廢閒置。又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，行政院暨所屬各權責機關對於高雄新市鎮開發計畫規劃審議、開發執行及控管方面均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

審計部於民國 95 年 10 月間以「淡海及高雄新市鎮開發執行計畫，核有未盡職責及財務效能不彰等情」報請本院處理。經查本院前曾於 90 年 4 月提經內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會、交通及採購委員會聯席會議審議通過，就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等情，依監察法第 24 條之規定提案糾正行政院。經查近年來淡海新市鎮因已採行縮小開發範圍，規劃建置輕軌大眾運輸工具，增添區內公共設施及採用採委外標售方案等具體改善措施，且近三年適逢房地產市場景氣回春，業已轉虧為盈，惟高雄新市鎮開發執行過程中仍有諸多違失，發展遲緩，造成政府財政負擔與土地資源之雙重浪費，允有違失，茲分述如下：

一、臺灣地區新市鎮計畫目標偏差，執行能力不足，且未能預先考量市場需求變化適時調整因應，致計畫大而不當，沉痾嚴重，顯有違失。

查行政院於民國(下同)六十年間依據區域計畫，曾選定林口、南崁、台中港、大坪頂及澄清湖等五處地區

擬開發新市鎮，並納入 65 至 70 年之六年經濟建設計畫，復於 66 年 9 月經核定與「廣建國民住宅」同列為 12 項國家建設之一，惟 30 年後僅有林口新市鎮之開發尚稱圓滿。75 年底政府又因當時國內房地產市場飆漲，行政院經濟建設委員會（下稱經建會）與內政部即於 77 年會同研擬「興建中低收入住宅方案」報行政院核定，81 年 4 月間，行政院前公共建設督導會報第 19 次會議決議選定淡海及高雄兩新市鎮並交由內政部統籌辦理開發，以紓解台北及高雄都會區中心都市成長壓力，解決都會區住宅不足問題。內政部爰於 81、82 年間分別完成「淡海及高雄新市鎮開發執行計畫」、「淡海新市鎮開發財務計畫」與「高雄新市鎮開發財務計畫」等，並陸續報奉行政院核定，開發計畫並納入國建 6 年計畫及 12 項建設之重要建設項目，原預定 96 年完成開發。惟 84 年間因房地產景氣滑落，內政部復研提「淡海、高雄新市鎮開發時序調整計畫」函報行政院同意，將開發時程延至 106 年。

按 82 年中行政院函請立法院審議之「新市鎮開發條例草案」（詳立法院公報法律案專輯第 217 輯第 30 至 35 頁）時，曾檢討 82 年之前新市鎮開發未能順遂之原因計有 9 項，惟上開條例雖已於 86 年 5 月 2 日經立法院三讀通過，並於同月 21 日總統公布施行，惟 11 年後再行檢討，仍然存有開發事權不集中、機關間缺乏事先協調整合、土地開發方式未能因應需要、政府投資不足、限期建築使用未能落實執行、缺乏獎勵民間投資建設措施、人口產業引進不足、財務營運困難等問題，尤以 81 年 4 月選定淡海及高雄兩新市鎮交由內政部開發，16 年來歷經 10 任行政院院長、8 任經濟建設委員會主委委員、10 任內政部長、8 任營建署長，仍難有所突破與進展，且 93 年 4 月起內政部雖多次研提「修正

淡海及高雄新市鎮開發執行計畫」(草案)，行政院迄未核定或具體告知修正重點，任令高雄新市鎮之開發行為自生自滅，致計畫迄今執行已逾 16 年，全區計畫面積 2,175 公頃，完成開發面積 337.70 公頃，完成開發範圍僅占全案計畫面積之 15.53%；區內原計畫容納人口 26 萬人，依高雄縣政府所提資料，迄今遷入未及萬人；足見新市鎮計畫目標偏差，執行能力不足，嚴重造成國家財政負擔與土地資源之浪費，且未能預先考量市場需求適時因應調整，致計畫大而不當，沉痾嚴重，顯有違失。

二、我國新市鎮開發長久以來僅重視土地之取得與公共設施之建設，未能同時有計畫的建置聯外交通網，並規劃引進完善之就業、就學、購物與休閒娛樂等生活機能，致開發完成後均長久荒廢閒置，肇致國土資源浪費，允有不當。

經查「淡海及高雄新市鎮開發執行計畫」內容，均偏重於前土地之取得與公共設施之規劃建設，對於如何加速區內商業區與住宅區建築以有效引進人口，建構聯外交通網與區內大眾運輸系統，規劃引進完善之就業、就學、購物與休閒娛樂等生活機能均付諸闕如。以高雄新市鎮開發為例，原計畫目標以廣建國民住宅解決中低收入戶住宅需求為主，惟迄今未曾完成一戶國民住宅，且開發區內目前僅有少部分高級別墅興建，價格高昂遠非一般中低收入戶民眾所能負擔；區內一片荒涼，道路處處封閉，公共設施任令閒置乏人接管，未有任何國民中、小學設立，連結高雄市、高捷紅線捷運 R22 新市鎮站與橋頭市區之接駁公車 1 至 2 小時始有一班，亦無任何市場與商業設施營運，交通、娛樂購物與就學、就業均甚為不便，如此粗糙之規劃執行作為，如何能有效引進人口與加速新市鎮發展。按我國新市鎮開發長久以來僅重視土地之取得與公共設施之建設，未能同時有計畫

的建置聯外交通網，並規劃引進完善之就業、就學、購物與休閒娛樂等生活機能，致開發完成後均長久荒廢閒置，肇致國土資源浪費，允有不當。

三、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，難辭其咎。

高雄新市鎮坐落於高雄都會區正北端，鄰近高雄都會公園，位於楠梓加工出口區、本洲工業區、高雄科學園區等鐵三角核心位置，且距中山高速公路岡山或楠梓交流道、台一線省道、高雄小港機場、高雄港甚近；區內並早有橋頭火車站，高雄捷運紅線 R22 站亦於新市鎮區內設站，現有聯外交通條件尚較淡海新市鎮與林口新市鎮為優，惟第 1 期發展區取得可銷售土地面積約 74.65 公頃，自 90 年開始售地，迄今銷售面積約為 17.44 公頃，銷售完成比例僅 23.37%；綜觀其原因，與高雄地區人口自然增加呈現小幅下降趨勢（高雄縣由 92 年 4.67% 增加率降至 96 年 0.77%，高雄市由 92 年 4.0.4% 增加率降至 96 年 0.73%），社會增加亦略為負成長（自 91 年至 96 年止，高雄縣遷入率不及遷出率，總計社會增加人口為 -15,017 人，而高雄市亦僅增加 1,456 人），且近年都市地價指數高雄縣成長率為 -0.47%，較台閩地區平均數為低；又周邊高雄縣橋頭鄉、燕巢鄉、梓官鄉之住宅區平均單價均低於高雄新市鎮，商業區地價亦因每筆土地總價及單價較鄰近公有土地高而不利銷售（4.2 萬元/m<sup>2</sup>），再高雄市空屋戶尚多，住宅存量達 101.57%（以上分析詳見附件二至附件八），均造成高雄新市鎮難以大幅發展。

惟高雄新市鎮既未發展完全，周邊附近地區卻仍持續核定高雄大學區段徵收、高雄第一科技大學區段徵

收、高雄海專東側農業區開放開發計畫；再加上高雄市與高雄縣政府持續辦理頗具規模之市地重劃，以及早經指定以新市鎮開發之大坪頂及澄清湖特定區，皆大量釋出住宅區與商業區土地，在人口與所得未見大幅增漲之現狀下，供給量遠大於需求量，因而政府開發投資日益龐大，卻遲未顯現具體效益，利息支出加鉅，回收益臻困難(按新市鎮開發基金於 90 年間負債曾高達 395.15 億元，每月利息負擔高達 1.5 億元)經建會及內政部視而不見，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，造成財政投資與土地資源雙重浪費，難辭其咎。

四、本院審計部前調查內政部暨營建署辦理高雄新市鎮開發執行計畫有區內原有掩埋垃圾清理失當，原有工廠拆遷延宕以及河川區土地取得爭議等問題，核有未盡職責及效能過低情事，內政部暨營建署與高雄縣政府作業未盡周妥，均有疏失。

(一)高雄新市鎮第一期開發區內包括高雄市西青埔、高雄縣鳳山市及橋頭鄉等多處舊有垃圾場，由於擬定開發執行計畫當時甚為匆促，未能詳細進行開發前調查評估，且為維持範圍完整性與平衡財務負擔，未能逕予劃出新市鎮範圍或編為公園綠地，致開發後發現既埋垃圾散布範圍甚廣，面積散佈高達約 9.7 公頃，因均位於住宅區用地，所影響土地標售面積達 15.69 公頃，土地價值高達約 35 億元，為提高土地標售可能性，避免日後發生交易糾紛，目前均暫緩標售，且辦理區內垃圾清除工程經估算尚需耗費約 7.9 億元，復難以要求原土地所有權人負擔清除費用，肇致不經濟支出，並嚴重影響土地標售與基金回收，殊為不當。

- (二)本案系爭河川區土地(後壁田段 383、384、387 地號)分屬後勁溪排水與青埔排水，為省市共界河道。84 年 3 月 15 日營建署辦理高雄都會公園與新市鎮開闢時完成用地取得，計畫當時係規劃為公園用地，86 年配合河川整治及現況需要變更為河川區，由臺灣省水利局第六工程處管理。嗣因精省後部分業務劃歸地方，上開 3 筆河川地基於管用合一，始於 94 年 11 月 14 日公告納入高雄縣管排水範圍，依據平均地權條例第 55 條之 2 第 1 項第 4 款規定，河川區土地應經行政院核准讓售需地機關使用，惟高雄縣政府囿於縣庫困窘，高達 6 億餘之龐大經費實非該府財務所能負擔，致尚未配合辦理價購。查本案系爭土地需有償撥用依法固屬有據，惟本案土地 84 年新市鎮完成取得用地當時與今日法定權責機關不一，復因都市計畫多次變更用地編定用途，致生該由何機關負擔之歧義，內政部多年來未能有效協調積極處理，亦未報請行政院進行跨機關協調，坐任問題繼續呈現，嚴重增加新市鎮新社區開發基金舉債壓力及利息負擔，殊為不當。
- (三)高雄新市鎮第 1 期發展區於 84 年 3 月 15 日即已公告區段徵收，惟區段徵收範圍內原橋頭都市計畫工業區既有工廠業者迭以徵收補償地價不合理，漏估地上物補償項目，需給予工廠設備補償與停工損失，請協助工廠遷移至合法工業區等由陳情不斷，惟內政部基於該工業區正位於新市鎮核心地區，且既有工廠污染嚴重難與住宅與商業活動併存，為應開發需要仍需按期搬遷，惟當時附近高雄岡山工業區尚在開發作業中，未能及時安置，又因補償費複估作業費時，致全區延至 92 年底拆遷完畢，由於拆遷時程延宕甚久，致無法按原定時程進行土地分

配與標售作業，嚴重影響建設進度與財務負擔，核有未當。

綜上所述，我國新市鎮開發長久以來僅重視土地之取得與公共設施之建設，開發機關執行能力不足，未能同時有計畫的建置聯外交通網，並規劃引進完善之就業、就學、購物與休閒娛樂等生活機能，致開發完成後均長久荒廢閒置，肇致國土資源浪費。又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。行政院暨所屬各權責機關對於高雄新市鎮規劃審議、開發執行及計畫控管方面均核有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復，並於 2 個月內見復。