

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部及相關地方政府。

貳、案由：截至民國（下同）100 年底我國都市計畫區現況人口約 1,870 萬人，計畫人口約 2,510 萬人，現況人口與計畫人口相差約 640 萬人，顯示地方政府規劃都市發展用地供給過量，致都市計畫區域規模不當擴張，不僅耗費行政資源以及公共設施經費，內政部未能嚴予審核與控管，更造成國土資源不當開發並扭曲社經資源配置，均有違失。

參、事實與理由：

一、長久以來，我國各縣市政府都市計畫人口預測與實際人口呈現明顯的偏差，導致都市發展用地超量供給情況嚴重與無力取得大量公共設施用地，以及公共設施閒置或已無開闢之急迫性與必要性之情形，又因怠於辦理通盤檢討或檢討時未能確實進行調整，不當耗費行政資源以及公共設施經費，顯有違失；內政部身為都市計畫最終核定機關，對於都市發展未能發揮積極引導作用，在總量與型態上適度有效的管制，衍生整體國土資源之不當開發，扭曲社會經濟資源配置，亦有怠失。

（一）按都市計畫法第 1 條規定：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」、第 3 條規定：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」、第 13 條規定：「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮

、縣轄市公所依左列之規定擬定之：一、市計畫由直轄市、市政府擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時，得由縣(局)政府擬定之。二、特定區計畫由直轄市、縣(市)(局)政府擬定之。三、相鄰接之行政地區，得由有關行政單位之同意，會同擬定聯合都市計畫。但其範圍未逾越省境或縣(局)境者，得由縣(局)政府擬定之。第 18 條規定：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。」第 20 條規定：「主要計畫應依左列規定分別層報核定之：一、首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。二、直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核定。三、縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由內政部核定。四、鎮及鄉街之主要計畫由內政部核定。五、特定區計畫由縣(市)(局)政府擬定者，由內政部核定；直轄市政府擬定者，由內政部核定，轉報行政院備案；內政部訂定者，報行政院備案。」故我國現行都市計畫之規劃範圍，包含都市生活所必須的一切活動及設施，並以促進經濟發展、合理土地使用、改善公共設施品質，引導都市有秩序的發展，以提供居民舒適、便捷與安全的都市生活環境為主要目標。而都市計畫之擬定、變更，依上開法律所定程序為之。形成都市計畫之程序包括擬定、審議、核定與執行等階段，都市計畫法皆有明確條文予以規範。由於都市計畫具有引導都市發展、劃定土地使用分區與公共設施用地之區位、管制土地使用項目與強度等，影響人民權益甚鉅，為確保都市計畫案合理可行，先由各級政府及鄉鎮市公所都市計畫委員會予以審議，再由核定機關據以核定。而依都市計畫法第 20 條規定，主要計畫

由內政部核定。第 23 條規定，細部計畫除由內政部擬定，及與主要計畫合併擬定者，由內政部核定外，其餘由該管直轄市、縣(市)政府核定。故內政部為我國都市計畫之最終核定機關。詢據該部表示，該部對都市計畫案之審議項目，除依都市計畫法等相關規定外，並具有符合目的性之審查性質，其中針對「原都市計畫範圍之控管」，更訂有相關審議規範、處理原則及處理方案，以應計畫區內實際發展之需要，避免都市不當之蔓延或蛙跳式之發展。

- (二)又按都市計畫法第 5 條規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形訂定之。」、第 15 條規定：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：……三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。……」、第 43 條規定：「公共設施用地，應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境」、第 44 條規定：「道路系統、停車場所及加油站，應按土地使用分區及交通情形與預期之發展配置之。鐵路、公路通過實施都市計畫之區域者，應避免穿越市區中心。」；都市計畫法臺灣省施行細則第 34 條規定：「都市計畫地區各土地使用分區之容積率，依都市計畫書中所載規定；未載明者，其容積率不得超過下列規定：……前項第一款所稱居住密度，於都市計畫書中已有規定者，以都市計畫書為準；都市計畫書未規定者，以計畫人口與可建築用地(住宅區及商業區面積和)之比值為準。……」；都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 30 條規定：「住宅區之檢討，應依據都市發展之特性、地理環境及計畫

目標等，區分成不同發展性質及使用強度之住宅區，其面積標準應依據未來 25 年內計畫人口居住需求預估數計算。」、第 31 條規定：「商業區之檢討，應依據都市階層、計畫性質及地方特性區分成不同發展性質及使用強度之商業區，其面積標準應符合下列規定：一、商業區總面積應依下列計畫人口規模檢討之：……」依上開規定可知，都市計畫應依據現在及既往情況，並預計 25 年內之發展情形訂定之。而主要計畫應表明住宅、商業、工業及其他土地使用之配置、主要道路與公眾運輸系統、公共設施用地、實施進度等。另都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 5 條明定都市計畫通盤檢討時，應依據基本調查及分析推計，研擬發展課題、對策與願景，作為檢討之依據。故都市計畫是一地區未來發展的具體計畫，其中都市計畫人口更為規劃都市各項土地使用與配置的最重要依據，計畫人口預測¹之準確與否，對於都市計畫規劃之良窳，影響重大。

(三)而都市計畫人口預測往往與產業發展政策有密切關聯。政府基於國家(或都市)經濟發展之需要，乃至於回應環境保護之理念，選擇於適當地區(可能為都市計畫區或非都市地區)劃設產業發展用地，以供相關產業使用。當產業設置之後，自然帶動了地方就業機會，引進及業人口，再進而衍生地方城市之居住人口。都市計畫之作業則依據該居住人口之空間分布，而劃設住宅區以及道路、公園、學校等等公共設施。故而當產業政策改變，必然連動引發人口遷移以及改變個別城市之人口預測結果。學者指出

¹ 學者指出：都市計畫人口預測內容包括都市未來(最長 25 年)之就業人口、及業人口以及居住人口。除了人口數量預測之外，尚需預測人口的空間分布(分派)，各年齡結構、家庭組成等等，以作為都市土地使用規劃的基礎。

，我國都市計畫規劃實務上，除了考量前述產業政策及空間分布之外，常習於以趨勢延伸方式(線性或非線性模型)²進行人口預測。依實際經驗預測結果通常會大於原計畫人口數，規劃者即依據所預測新增加之人口數及其分布，檢討各項用地以及公共設施之劃設。

(四)詢據內政部表示：都市計畫人口係目標年都市計畫區容納之人口數，我國都市計畫於45年以前，多屬承續日治時期擬定之計畫，至60年代以配合國家經濟發展需要、住宅用地需求高，各鄉鎮市公所紛紛依都市計畫法擬定市鎮或鄉街計畫，並對未來發展之預測，訂定計畫容納人口。70年代至80年代，歷經第一次或第二次通盤檢討，屢有以變更農業區或擴大都市計畫方式，以因應未來發展之需求。然而，臺灣地區人口成長，由60年代年增30萬人、70年代年增20萬人、80年代年增10萬人，至90年代年增低於10萬人，呈現出遞減之趨勢，然而，各縣市在都市計畫通盤檢討之人口預測作業上，卻仍呈現人口成長之現象，故擬定機關通常不會立即修正計畫容納人口，多數以維持原容納人口方式檢討，惟近10餘年來我國經濟成長速度趨緩，婚育觀念遽變，加上擬定機關對於減量發展之作法較為消極，未能迅即反映在都市發展層面，都市計畫擬定機關不會明顯調降計畫容納人口數，致有都市計畫容納人口達到2,518萬人之情形。

(五)本院綜整各機關與專家學者所提供或公布之相關統

² 學者指出：都市計畫人口預測之方式有三種，一是產業人口法，二是趨勢延伸法，三是世代生存法。最常見是用趨勢延伸法，即以過去20年小城市規模畫出一人口曲線圖，再利用這曲線圖來預測未來5-10年的人口數。若過去這20年來人口數增加，在預測未來5-10年的人口數也會增加。

計資料，就我國整體都市計畫所呈現出之現象，分述如下：

- 1、臺灣地區 100 年總人口約為 2,322 萬人，依據行政院經濟建設委員「2010 年至 2060 年臺灣人口推計」結果，臺灣地區高、中、低推計人口零成長分別出現在 2025 年、2022 年及 2018 年，總人口高峰分別為 2,357 萬人、2,345 萬人及 2,335 萬人，人口數差異甚微(各約 35 萬人、23 萬人及 13 萬人)。以總人口數觀察，國內人口數發展呈現零成長趨勢。又因育齡婦女人數持續減少，未來縱使生育率能再回升，國內總人口數轉為負成長，已無法避免。
- 2、100 年底各縣市都市計畫區現況人口為 18,728,326 人，計畫人口為 25,115,087 人，現況人口與計畫人口相差約 638 萬人，倘再加計農業區變更後可容納人數，現行都市計畫區可容納總人口數接近 4,000 萬人³，此遠超過未來人口增加數(2,357 萬人-2,322 萬人=35 萬人)，目前都市發展用地超量供給情況嚴重。
- 3、自 69 年至 99 年全國都市計畫區數增加了 110 個。而都市計畫區現況人口與計畫人口的差距，由 69 年的 480 萬人，至 79 年增加為 573 萬人，至 89 年更增加為 684 萬人，直至 99 年略減為 678 萬人，自 70 年迄今經過約 30 年期間，整體都市計畫人口與現況人口差距並未縮減，反而不斷擴

³ 依 101 年 2 月 9 日內政部區域計畫委員會第 305 次會議資料(附 6 頁)，目前都市計畫農業區面積為 99,090 公頃，參考國內區段徵收經驗，農業區開發後之可建築用地面積(不含公共設施用地)以 60% 估算(約 59,454 公頃)，再以都市計畫住宅區容積率(120%)及「臺灣省實施都市計畫地區容積率訂定與獎勵規定審查作業要點」所訂定最低標準每人居住樓地板面積 50 平方公尺換算，該範圍可容納 1,427 萬人【59,454 公頃*120%/50(人/平方公尺)=14,268,960 人】，故現行都市計畫可建築用地及農業區變更後之可容納人數幾近 4,000 萬人，該部分尚未納入公共設施用地容積移轉釋出之可建築用地面積可容納人口數。

大。

- 4、79 年時，全國都市計畫總面積約 4,355 平方公里，至 89 年時為 4,429 平方公里，經過 10 年增加 74 平方公里，惟至 99 年時為 4,750 平方公里，再經過 10 年，卻急速增加 321 平方公里。比較 79-89 年及 89-99 年兩個 10 年間，面積增幅多達 4.3 倍。惟都市現況人口，79 年時約為 1,559 萬人，89 年則為 1,731 萬人，經過 10 年增加約 172 萬人。可是至 99 年時，現況人口為 1,840 萬人，只增加 109 萬多，相對而言，79-89 年及 89-99 年兩個 10 年間，現況人口增幅只有 0.63 倍，都市計畫面積增幅與現況人口增幅顯不均衡，自 79 年至 99 年為止，人口達成率則僅增加 1.1%。
- 5、100 年全國都市計畫區個數計 449 處⁴，約 4,759 平方公里，其中已屆目標年⁵之 396 個都市計畫區中，現況人口小於計畫人口者有 328 個，面積約 3,430 平方公里，分別占全部都市計畫區之 73.1%、72.1%，而未屆目標年之 28 個都市計畫區中，現況人口小於計畫人口者有 26 個，面積約 503 平方公里，分別占全部都市計畫區之 5.8%、10.6%，故至 100 年為止，全部都市計畫區中現況人口小於計畫人口之個數約占 78.9%，面積約占 82.7%。整體而言，我國都市計畫人口預測上，呈現明顯的偏差。
- 6、各縣市已屆目標年之都市計畫區中，現況人口小於計畫人口者，除新北市有 21 個，占 48.8%以

⁴ 依內政部提供「100 年底都市計畫區面積及人口-按計畫區別分」統計表，全國都市計畫區計 449 個，惟 101 年「營建統計年報」，100 年底全國都市計畫數 438 處，內政部表示，其計算方式為：市鎮計畫 126 處、鄉街計畫 191 處、特定區計畫 121 處，二者略有差異。

⁵ 即該都市計畫擬定後，已達依都市計畫法規定預計最長之 25 年。各都市計畫區之目標年，係摘自行政院經濟建設委員會「94 年都市及區域發展統計彙編」，本文整理。

外，其餘各縣市均超過 50%，而各縣市都市計畫區現況人口與計畫人口之差距介於 1 至 5 萬人者，有 76 個，占 19.2%，介於 5 至 10 萬人者有 7 個，占 1.8%，10 萬人以上者更有 10 個，占 2.5%，顯示各縣市於都市計畫人口預測上，普遍與實際情況有落差。

- 7、截至 100 年，各縣市都市計畫區內尚未徵收之公共設施保留地面積達 25,714 公頃（不含連江縣），預估全部徵購所需費用約新臺幣 7 兆餘元。其中，以新北市最多，面積達 6,328.69 公頃，占 24.61%，其次為臺中市，面積達 2,965.55 公頃，占 11.53%，第三為臺南市，面積達 2,460.44 公頃，占 9.57%。此外，全國尚未闢建之都市計畫公共設施用地面積共 37,229.81 公頃，以新北市最多，面積達 6,062.21 公頃，占 16.28%，其次為高雄市，面積達 4,615.93 公頃，占 12.40%，第三為臺南市，面積達 4,361.66 公頃，占 11.72%，顯示各縣市仍存有大量公共設施用地尚未取得或開闢使用。
- 8、臺灣地區人口成長迅速，每人所需的糧食，已無法從自有農地生產，糧食自給率由原有之 97%，降為 33.49%。同時，所需增加的住宅、商業、工業、休閒娛樂等所需用地之需求，也因都市計畫不斷擴大而大幅度成長，致使非都市土地特定農業區大量流失⁶。此外，臺北、臺中與高雄等大

⁶ 依據內政部 100 年 7 月 21 日調查結果，如高速鐵路桃園特定區計畫(特定農業區 490 公頃)、桃園航空城先期發展計畫—貨運園區暨大園(南港地區)特定區計畫(特定農業區 244 公頃)、新訂高速鐵路苗栗車站特定區計畫(特定農業區 328 公頃)、新訂竹南週邊地區特定區計畫(特定農業區 131 公頃)、高速鐵路彰化車站特定區計畫(特定農業區 198 公頃)、高速鐵路雲林車站特定區計畫(特定農業區 422 公頃)、嘉義縣擴大縣治所在都市計畫(取得醫療專用區)(特定農業區 124 公頃)、高速鐵路臺南特定區計畫(特定農業區 299 公頃)、新訂臺南科學工業園區特定區計畫(特定農業區 1968 公頃)等案件，均大量變更使用非都市土地特定農業區。

都會地區耕作面積，78年至100年消失減少的比率約高達兩成左右，而農業生產環境方面，更因配合住宅興建需要，如農舍興建等，具有25公頃以上大面積完整坵塊未有設施的農地已逐漸消失。

- 9、都市計畫住宅區發展率若以七成推算，目前尚有近2萬公頃住宅區土地尚未開發，都市計畫住宅用地供給過剩⁷。又全國空閒住宅數部分約156萬宅，其中仍以新北市最多，達32萬9千宅，其次為臺中市之19萬9千宅及高雄市之17萬6千宅。若以空閒住宅率觀之，則以基隆市25.2%最高，金門縣24.0%居次；花蓮縣23.3%、宜蘭縣22.8%及澎湖縣22.1%再次；而以臺北市13.4%最低，其次為連江縣14.9%及屏東縣16.0%，顯示全國仍有許多地區所興建之住宅，仍處於閒置之狀態。

(六)由上述統計資料顯示，長久以來，我國都市計畫規劃上，存在著下列問題：

- 1、各縣市都市計畫人口預測與實際發展有明顯落差，都市發展用地供給過量，各項用地配置也隨之不斷增加，相對地農業用地不斷減少，造成都市計畫區域規模不當的擴張，而地方政府因財政困難，無力取得大量公共設施用地，更長期限限制了土地利用，累積民怨。
- 2、無論是產業發展不如預期或人口成長趨勢減緩的影響，均使都市實際人口增加有限，導致都市計畫區內原規劃之公共設施需求相對減少，進而產生已開闢之公共設施閒置或已無開闢之急迫

參考 101 年 2 月 9 日內政部區域計畫委員會第 305 次會議資料（附 18 頁）。

⁷ 參考 101 年 2 月 9 日內政部區域計畫委員會第 305 次會議資料（附 17 頁）。

性與必要性結果。

(七)又按都市計畫法第 26 條規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。」揆諸其意，係要求都市計畫公布實施後，原則上於每 3 或 5 年內至少應通盤檢討一次，以適應社會經濟發展快速變遷需要，據內政部表示，實務上各縣市雖於 5 年內啟動通盤檢討作業，惟礙於人力、財力及計畫審議程序，多未能及於 5 年內完成。復依該部調查 92 年至 96 年各縣市都市計畫（主要計畫）通盤檢討辦理情形，超過 5 年未辦理通盤檢討者尚有 98 處，而正在辦理通盤檢討中者有 198 處，顯示全國都市計畫區 438 處有 67.58% 尚未完成通盤檢討，更有 22.37% 已超過 5 年卻未辦理通盤檢討（如附表 1），各縣市未依規定辦理都市計畫通盤檢討或雖有辦理但未能面對問題確實檢討的結果，致使上述都市計畫問題長期存在，懸而未決。

(八)內政部於 97 年 4 月間召開全國都計建管會議，即對「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」之行動策略獲致共識，將現行以「計畫人口」為依歸之通盤檢討基準，務實地調整為依照不同的人口組成、地方特性、都市階層或都市發展型態，分別訂定基準，並全面檢討上開實施辦法，於 100 年 1 月 6 日發布實施。其中針對近年來臺灣地區人口已近零成長，且出現高齡少子女化之現象，各都市之人口成長、組成已較以往出現差異性，爰於第 5 條第 3 款增訂應

調查人口成長及組成之情形，俾更細緻考慮該都市居住人口特性之相關設施需求。另為妥善處理公共設施保留地，並兼顧該保留地所有權人之權益，於第 25 條修定「已劃設而未取得之公共設施用地，應全面清查檢討實際需要，有保留必要者，應策訂其取得策略」。並新增第 25 條規定「都市計畫通盤檢討時，應檢討都市計畫容積總量；都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討。」

(九) 綜上，長久以來，我國各縣市政府都市計畫人口預測與實際人口呈現明顯的偏差，導致都市發展用地超量供給情況嚴重與無力取得大量公共設施用地，以及公共設施閒置或已無開闢之急迫性與必要性之情形，又因怠於辦理通盤檢討或檢討時未能確實進行調整，不當耗費行政資源以及公共設施經費，顯有違失；內政部身為都市計畫最終核定機關，對於都市發展未能發揮積極引導作用，在總量與型態上適度有效的管制，衍生整體國土資源之不當開發，扭曲社會經濟資源配置，亦有怠失。

二、過去各縣市政府申請都市計畫個案變更、新訂或擴大都市計畫案時，缺乏詳細的調查與縝密的規劃，並審慎評估都市計畫案開發的可行性與必要性，而內政部於受理申請時，未能充分掌握既成都市計畫區之發展情形與人口產業之分布狀況，就整體性與累積性嚴予審查，均有缺失。

(一) 按都市計畫法第 27 條規定：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、

為配合中央、直轄市或縣(市)興建之重大設施時。前項都市計畫之變更，內政部或縣(市)(局)政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。」係指遇有特殊情況時，才得以個案方式辦理迅行變更。內政部為避免各級地方政府藉詞濫用上開法條第 1 項第 3 款「為適應國防或經濟發展之需要時」進行個案變更，曾多次函釋重申須屬配合國防、經濟、交通或國家建設等發展所必須之緊急重大設施，非迅行變更無法適應國防或建設之需要而言，並規定引用條文時應先報請各該中央主管機關核可後始得辦理。

(二)惟依內政部(營建署)100年及101年度之國土利用監測調查計畫，其以影像形式初步判識各工業區內土地開闢情形，依據其分析成果，經濟部報編工業區範圍內，平均建物比率較高；環保科技園區因屬新興工業區，部分尚於規劃建廠階段；至直轄市或縣(市)都市計畫範圍內之工業區及直轄市或縣(市)報編工業區，整體平均建物開闢率最低⁸，存在著現況閒置、低度使用之情形。有專家學者指出，過去15年來我國都市計畫住宅區總面積增加2,647公頃，平均每年增加176.5公頃，商業區增加1142公頃，平均每年增加76公頃，惟都市計畫工業區則減少2,137.90公頃，平均每年減少142.5公頃。都市計畫工業區面積減少之主要原因，乃係浮濫引用都市計畫法第27條第1項第3、4款規定，透過個案變更程序將工業區變更為住宅區或商業區，對整個工業區之轉型發展或是整體規劃發展有不利之影響；另依據行政院經濟建設委員會99年度都市發展

⁸內政部「臺灣北、中、南、東部區域計畫(第二次通盤檢討)(草案)」，102年2月，頁42。

統計彙編資料顯示，近 15 年來(85~99 年)，工業區面積逐年變更減少，其規模逾 2,000 公頃(85 年工業區面積為 24,215 公頃、99 年工業區面積為 22,140 公頃)，而同時期(85~99 年)非都市土地工業區開發許可核可案件為 46 案，面積約 6,890 公頃，由該相關資料可以瞭解，透過政府擬定都市計畫方式，主動劃設之工業區或產業園區，無法滿足市場需求，未來產業發展需求土地，仍需透過非都市土地開發許可方式提供⁹。

- (三)另據內政部表示，因早期都市計畫在開發方式與財務計畫的控管方面缺乏強制性，衍生嚴重的公共設施保留地問題。行政院為加速取得公共設施保留地，除設法籌措經費外，並於 70 年 4 月 23 日函示，除配合國家及地方重要建設外，原則上應暫緩擴大及新訂都市計畫。內政部配合行政院指示，於同年 10 月 21 日訂頒「除配合國家及地方重大建設外，原則上應暫緩辦理擴大及新訂都市計畫執行要點」。又該部為有效規範新訂或擴大都市計畫作業之程序，避免都市計畫不斷發布實施，增加新的公共設施保留地，加劇政府財政負擔，考量適度規範都市計畫之新訂或擴大有其必要性，且都市計畫應透過區域整體性觀點，審視其新訂或擴大之合理性，並避免重複投資浪費，爰本於區域計畫主管機關立場，於 84~86 年間公告實施之臺灣北部、中部、南部及東部區域計畫(第一次通盤檢討)案內，規定「新訂或擴大都市計畫其區位、規模、機能應徵得區域計畫委員會之同意」，並於 86 年 9 月 26 日頒布「新訂或擴大都市計畫執行要點」，同時報院停止適

⁹ 參考 101 年 2 月 9 日內政部區域計畫委員會第 305 次會議資料(附 17 頁)。

用「除配合國家及地方重大建設外，原則上應暫緩辦理擴大及新訂都市計畫執行要點」，嗣於 93 年 4 月 30 日修正為「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」(下稱作業要點)，規範新訂或擴大都市計畫申請案件，經徵得區域計畫委員會同意，屬可行性規劃階段，實質計畫內容、都市計畫圖、土地開發方式及時程等，仍須依都市計畫法規定，進行審議及核定。據此，各直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所等都市計畫擬定機關得視實際發展需要，及配合國家重大建設計畫，適度擴大或新訂都市計畫，經先徵得區域計畫委員會同意後，再依都市計畫法相關規定辦理都市計畫之擬定、變更、發布及實施。

- (四) 惟依內政部統計，80~100 年間各級都市計畫擬定機關(鄉、鎮、市公所、直轄市、縣(市)政府或內政部)申請之新訂或擴大都市計畫案計有 100 案，經該部區域計畫委員會同意者計 76 案、未同意者計 18 案、目前審議中者計 6 案。而已同意之 76 案中，僅 31 案完成都市計畫程序並發布實施，其中屬鄉(鎮、市)公所所在地者 0 案、因應重大公共建設計畫需要取得用地者 12 案、發展產業需要者 5 案、為保持優美風景者 2 案、及因應當地都市發展需要者 12 案。惟經查目前國內尚有 35 處鄉(鎮、市)公所所在地尚未擬定都市計畫，顯見地方政府為踐行都市計畫法第 11 條規定而擬定都市計畫者，並未因此得以順利完成都市計畫法定程序，反而是以因應重大建設計畫需要、或為因應當地發展壓力擴大都市計畫、或為發展產業需要者，成為近年來都市計畫得以通過之主因。另尚未完成都市計畫程序發布實施之 45 案(進入都市計畫程序者有 24 案，尚未進入都市

計畫程序者 21 案¹⁰)，占 59.21%，查其主要原因為「民眾反對」、「當地都市發展用地供給過量」、「規劃內容未盡合理」、「經費不足」等(如附表 2)。

(五)此外，專家學者指出，過去各縣市辦理新訂或擴大都市計畫，不僅嚴重破壞了農地資源，更增加各縣市政府的財政負擔與浪費行政資源。例如：雲林、嘉義、屏東與花蓮等縣，絕大部分都市計畫區已屆滿目標年，均未能達到計畫人口，卻又大量規劃 3,000 公頃以上之新訂或擴大都市計畫區，大量變更農業區土地；又彰化縣及改制前臺南縣也增加 4,000 公頃以上之新訂(擴大)或農業區變更之面積，就都市計畫區內之道路建設成本而言，亦需分別增加 100 億及 80 億以上之道路建設成本；而宜蘭縣在其總體人口減少的情況下，卻又在 88-92 年間大量規劃 5,636 公頃之新訂或擴大都市計畫區，計畫人口高達 128,000 人。

(六)又按都市計畫法第 17 條第 1 項規定：「第十五條第一項第九款所定之實施進度，應就其計畫地區範圍預計之發展趨勢及地方財力，訂定分區發展優先次序。第一期發展地區應於主要計畫發布實施後，最多二年完成細部計畫；並於細部計畫發布後，最多五年完成公共設施。其他地區應於第一期發展地區開始進行後，次第訂定細部計畫建設之」詢據內政部表示，都市計畫訂定分期分區之發展優先次序之地區，多數係屬都市計畫書附帶條件規定應辦理整體開發之土地，因原屬非建築用地變更為建築用地

¹⁰ 尚未進入都市計畫程序者 21 案中，有 3 案目前尚未展開規劃作業、4 案辦理規劃中、14 案查無資料或縣(市)政府目前暫緩推動，參考 101 年 2 月 9 日內政部區域計畫委員會第 305 次會議資料(附 10 頁)。

或低使用價值土地變更為高使用價值之土地，應依規定辦理整體開發，始符合都市計畫實施之公平原則及其基本精神，依行政院 79 年 8 月 10 日台內字第 23088 號函示：「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」故新訂或擴大都市計畫案，原則上均採區段徵收之整體開發方式。依內政部統計，至 101 年底，全國各縣市都市計畫附帶條件規定應辦理整體開發地區計 873 處，面積 7862.08 公頃，已完成開發者計 173 處，面積為 1466.97 公頃(占 18.66%)，開發中者計 39 處，面積 495.4 公頃(占 6.3%)，尚未開發者計 661 處，面積 5899.72 公頃(占 75.04%)。而尚未開發之 661 處中，已完成評估者計 581 處，面積 3923.37 公頃，未完成評估者計 80 處，面積 1976.34 公頃，尚未完成評估部分，縣(市)政府將併入通盤檢討辦理檢討評估，由此可知，各縣市新訂或擴大都市計畫案，大部分均尚未進行實質開發。內政部有鑑於此，於 100 年 1 月 6 日修正發布實施「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」新增第 40 條規定：「都市計畫通盤檢討時，應就尚未辦理整體開發地區檢討評估其開發之可行性，作必要之檢討變更，及經檢討後，維持原計畫尚未辦理開發之面積逾該整體開發地區面積 50% 者，不得再新增整體開發地區。但情形特殊經都市計畫委員會審議通過者，不在此限。」

(七) 綜上，過去各縣市政府常以因應重大建設計畫、當地發展壓力、發展產業需要者為由，一方面透過個案變更程序，將都市計畫區內低強度使用之土地變更為高強度之發展，一方面透過新訂或擴大都市計畫程序，將大量非都市土地(尤其是農業用地)納

入都市計畫區內，以擴大都市地區規模。惟迄今竟有半數以上經區域計畫委員會同意新訂或擴大都市計畫之案件，仍未能完成都市計畫程序，而都市計畫中附帶條件規定應辦理整體開發者，縱然已完成都市計畫程序，事實上仍存有大面積之土地尚未進行實質開發。顯見各縣市政府申請都市計畫個案變更、新訂或擴大都市計畫案時，缺乏詳細的調查與縝密的規劃，並審慎評估都市計畫案開發的可行性與必要性，而內政部於受理申請時，未能充分掌握既成都市計畫區之發展情形與人口產業之分布狀況，就整體性與累積性嚴予審查，均有缺失。

三、綜上論述，截至 100 年底我國都市計畫區現況人口約 1,870 萬人，計畫人口約 2,510 萬人，現況人口與計畫人口相差約 640 萬人，顯示地方政府規劃都市發展用地供給過量，致都市計畫區域規模不當擴張，不僅耗費行政資源以及公共基礎建設興闢經費，內政部未能嚴予審核與控管，更造成國土資源不當開發並扭曲社經資源配置，均有違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送內政部及相關地方政府確實檢討改進，為適當之改善與處置見復。

提案委員：黃煌雄、劉興善

附表 1 92 年至 96 年各縣市辦理都市計畫區通盤檢討統計表

單位：個

| 縣市 \ 項目 | 超過 5 年未辦理通盤檢討區數 | 正在辦理通盤檢討中區數 |
|---------|-----------------|-------------|
| 總計 | 98 | 198 |
| 臺北市 | 1 | 1 |
| 臺北縣 | 18 | 20 |
| 桃園縣 | 6 | 15 |
| 新竹縣 | 0 | 8 |
| 新竹市 | 0 | 3 |
| 苗栗縣 | 2 | 9 |
| 臺中縣 | 7 | 14 |
| 臺中市 | 0 | 1 |
| 彰化縣 | 8 | 14 |
| 南投縣 | 5 | 12 |
| 雲林縣 | 7 | 8 |
| 嘉義縣 | 5 | 14 |
| 嘉義市 | 0 | 1 |
| 臺南縣 | 8 | 11 |
| 臺南市 | 0 | 1 |
| 高雄縣 | 2 | 15 |
| 屏東縣 | 14 | 7 |
| 基隆市 | 0 | 5 |
| 宜蘭縣 | 6 | 11 |
| 花蓮縣 | 3 | 6 |
| 臺東縣 | 4 | 6 |
| 澎湖縣 | 0 | 5 |
| 金門縣 | 0 | 0 |
| 連江縣 | 1 | 4 |

資料來源：內政部，97 年 2 月調查統計。

註：超過5年未辦理通盤檢討區數不為「0」者，為應糾正之縣市。

附表 2 80 至 100 年非都市土地申請新訂或擴大都市計畫案經區委會通過尚未進入都市計畫程序統計表

| 計畫名稱 | 計畫機關 | 內政部區委會通過日期 | 最新進度 | 未完成都計程序原因 |
|--|--------|---------------------|---|---|
| 1. 擴大屏東市都市計畫案 | *屏東縣政府 | 80 | 刻正辦理擬定屏東縣區域計畫作業，擬重新評估本案必要性。 | 正在辦理重新評估作業。 |
| 2. 高速公路王田交流道附近特定區計畫(高速鐵路臺中車站地區)擴大都市計畫範圍案 | 臺中縣政府 | 87.06.04 | 內政部依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款及第 2 項以逕為變更方式變更主要計畫併擬定細部計畫，經原臺中縣政府 88 年 10 月 20 日 88 府工都字第 285648 號公告發布實施。 | 已完成都市計畫程序。 |
| 3. 擴大日月潭風景區特定區計畫 | 南投縣政府 | 95.03.02 (行政院同意) | 101 年 8 月 9 日內政部區域計畫委員會第 313 次委員會報告，予以廢止。 | 同左 |
| 4. 擬定北二高內環線北桃園交流道附近地區特定區計畫案 | *桃園縣政府 | 82.09.18 (經建會) | 102 年編列預算委外辦理規劃重新啟動。 | 本案於 82 年 10 月 29 日報經行政院核准辦理新訂都市計畫，後經依都市計畫法定程序完成測量、規劃、公展及縣都委會審議，層報內政部。考量後續將配合辦理擴大八德都市計畫、 |

| | | | | |
|--|--------|-------------------|-------------------------------------|--|
| | | | | 中路地區都市計畫、中壢多功能體育園區計畫及南崁經國特區(第一期)都市計畫之推動，故暫緩辦理。 |
| 5. 擬定北二高桃園內環線大湳交流道特定區計畫或擴大原都市計畫案 | 桃園縣政府 | 82.09.18 (經建會) | 101年8月9日內政部區域計畫委員會第313次委員會議報告，予以廢止。 | 同左 |
| 6. 擬定北二高龍潭交流道特定區計畫案或擴大原都市計畫案 | 桃園縣政府 | 82.09.18 (經建會) | 101年8月9日內政部區域計畫委員會第313次委員會議報告，予以廢止。 | 同左 |
| 7. 新訂「第二高速公路臺南環線安南交流道附近特定區計畫」案 | *臺南縣政府 | 84.04.26 | 暫緩辦理。 | 依91年評估，因該地區人口成長趨緩，發展情況未如預期，故中止辦理。 |
| 8. 選定臺糖公司位於屏東市郊、新埤鄉及萬丹鄉等八個農場申請新訂都市計畫案 | *屏東縣政府 | 83.10.21 | 刻正辦理擬定屏東縣區域計畫作業，擬重新評估本案必要性。 | 正在辦理重新評估作業。 |
| 9. 為配合亞洲熱帶蔬菜中心、大型碑林公園及大學城設立之設置，擬選定臺灣糖業公司及臺灣鳳梨公司所有土地，以區段徵收方式辦理開發，預為儲備上開用地以配合都市發展，辦理新訂特定區計畫案 | *屏東縣政府 | 85.03.05 | 屏東縣政府刻正辦理擬定屏東縣區域計畫作業，擬重新評估本案必要性。 | 正在辦理重新評估作業。 |

| | | | | |
|--------------------------------------|---------|----------|--|--|
| 10. 擴大「高速公路臺南交流道附近特定區計畫」案 | * 臺南縣政府 | 88.11.17 | 內政部都市計畫委員會 94 年 12 月 27 日第 624 次會決議，應予緩議。 | 因擴大都市計畫範圍內尚無必須擴大都市計畫始能推動之重大公共建設，應予緩議。 |
| 11. 新訂仁武(烏林、仁福地區)都市計畫案 | 高雄縣政府 | 89.11.10 | 101 年 11 月簽奉市長核准終止契約，不再辦理新訂都市計畫作業。 | 因應縣市合併後高雄整體發展重新定位、規劃，重新檢核新訂都市計畫之必要性與法令可行性，並參考地方意見後，不再續辦新訂都市計畫作業。 |
| 12. 變更高雄新市鎮特定區主要計畫(第一次通盤檢討)都市計畫案擴大部分 | 內政部 | 88.10.15 | 已納入「變更高雄新市鎮特定區主要計畫(第一次通盤檢討)案辦理，並於 89 年 1 月 5 日發布實施。 | 已完成都市計畫程序。 |
| 13. 擴大羅東都市計畫案 | * 宜蘭縣政府 | 91.11.19 | 102 年 1 月 7 日辦理委託「羅東擴大都市計畫主要計畫地形測量及規劃」案，預計於 103 年 12 月前完成公開展覽。 | 內政部於 92 年 6 月 2 日同意申請，宜蘭縣政府於 94 年 12 月完成先期規劃簽約，原擬修正羅東擴大都市計畫申請核可範圍，惟因 95 年 4 月 7 日修訂「政策環境影響評估作業辦法」，將新訂擴大都市計畫納入政策環評之範圍，其變更範圍部分辦理環評經費預估 600 萬元，故維持原 |

| | | | | |
|-------------------------|----------------|----------|---|---|
| | | | | 申請範圍，並於 97 年 12 月 17 日完成都市計畫先期規劃構想。該府另於 102 年 1 月 7 日完成簽約辦理地形測量及主要計畫擬定作業，目前刻正辦理中，預計於 103 年 12 月前完成公開展覽。 |
| 14. 新訂頭城(大洋地區)都市計畫案 | * 頭城鎮公所 | 98.09.18 | 頭城鎮公所 101 年 9 月完成委託規劃簽約，102 年 4 月 22 日召開座談會，尚未完成公展草案。 | 內政部於 98 年 9 月 18 日同意申請，頭城鎮公所於 101 年 9 月完成簽約；102 年 4 月 22 日召開座談會，目前規劃尚未完成。 |
| 15. 新訂「北門都市計畫」案 | * 臺南縣 北門鄉公所 | 92.10.15 | 同 21 案 | 同 21 案 |
| 16. 新訂臺南科學工業園區路竹基地特定區計畫 | * 高雄縣政府 | 95.08.07 | 目前研擬都市計畫公展草案中，預計 102 年 12 月辦理公開展覽。 | 本新訂都市計畫面積 2,253 公頃，前於 99 年完成都市計畫之規劃與地形測量，惟因涉及複雜之產業用地需求與區段徵收前置作業，故經多次召開機關協調會議確認公展草案後，方辦理公開展覽作業。 |
| 17. 擬定北二高內環線北桃園交流道附 | * 桃園縣政府 | 92.09.02 | 同第 4 案，於 102 年編列預算委外辦理規劃 | 同第 4 案，本案於 82 年 10 月 29 日報經行政院核 |

| | | | | |
|-------------------------|----------------|----------|---|---|
| 近地區特定區計畫案申請變更原核准目的及計畫面積 | | | 重新啟動。 | 准辦理新訂都市計畫，後經依都市計畫法定程序完成測量、規劃、公展及縣都委會審議，層報內政部。考量後續將配合辦理擴大八德都市計畫、中路地區都市計畫、中壢多功能體育園區計畫及南崁經國特區(第一期)都市計畫之推動，故暫緩辦理。 |
| 18. 新訂彰南花卉園區特定區計畫案 | * 彰化縣政府 | 93.12.16 | 刻正辦理區段徵收可行性評估 | |
| 19. 擬定礁溪(擴大)都市計畫 | * 宜蘭縣 礁溪鄉公所 | 98.02.26 | 102年3月16日舉辦說明會、3月18日至5月15日公告公開徵求意見，尚未完成公展草案。 | 內政部於98年12月22日同意申請，礁溪鄉公所於100年1月完成簽約、102年3月16日舉辦說明會、3月18日至5月15日公告公開徵求意見，尚未完成公展草案。 |
| 20. 新訂卑南都市計畫 | * 臺東縣政府 | 96.09.13 | 98年10月2日依法公開展覽，提98年12月15日臺東縣都市計畫委員會第147次會議決議，請參考陳情意見，再檢討。 | 98年10月15日、28日二場說明會，因民眾抗爭，請規劃單位參考公民或團體陳情意見及委員建議意見，重新辦理規劃；規劃期間並再舉辦民眾座談會，務使計 |

| | | | | |
|------------------------|----------------|----------|---------------|--|
| | | | | 畫區民眾充分瞭解規劃內容。 |
| 21. 變更新訂北門都市計畫原核准開發範圍案 | * 臺南縣 北門鄉公所 | 99.06.10 | 刻研擬都市計畫公展草案中。 | 內政部區域計畫委員會於 99.6.10 審議通過變更開發範圍，依決議應於審議通過 5 年內辦理公展。101 年度及 102 年度編列預算辦理都市計畫相關作業，目前已完成整體規劃期末報告，後續研擬規劃草案後，即可辦理公開展覽。 |

註：計畫機關打「*」者，為應糾正之縣市。