

調查報告

壹、案由：據訴，新竹縣政府辦理「變更竹東鎮（工業技術研究院暨附近地區）特定區主要計畫（第二次通盤檢討案）」暨「擬定竹東鎮（工業技術研究院附近地區）細部計畫案」，擬採以區段徵收方式強徵農民安身立命之優良農地，變更作為非農業使用，涉侵害地主權益，影響農業生產環境之完整性。究該府辦理都市計畫變更之計畫內容為何？其徵收是否具必要性及公益性？採區段徵收方式徵收土地之相關法令依據為何？有無踐行相關法定程序及妥適處理地主意見？如何維護地主不當遭受侵害之權益？等疑義，實有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

坐落新竹縣竹東鎮頭重里、二重里、三重里及柯湖里部分地區共約453.84公頃土地¹，原多屬民國（下同）70年5月20日發布實施「擬定新竹科學工業園區特定區主要計畫」所劃設之農業區、保護區等土地使用類別，嗣為應新竹科學工業園區擴充之需，其多數土地嗣經76年12月4日發布實施「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（部分零星工業區、農業區、保護區、學校用地、機關用地、道路用地、河道為工業區、農業區、保護區、學校用地、公園、綠地、道路用地）」，變更為以工業區為主之土地使用類別，惟原科學工業園區管理局因後續

¹ 其範圍北起竹東鎮中興路(122縣道)，東至中興路二段297巷，西側以柯子湖溪為界，南至第二高速公路。

徵收土地受阻等情，業於79年間放棄開發上開土地並申請撤銷徵收，致上開土地迄今並未依76年之都市計畫變更內容進行開發。新竹縣政府鑑於上情及該縣產業需求，乃就上開土地另行提出「變更竹東鎮（工研院暨附近地區）特定區主要計畫（第二次通盤檢討）」案，經於107年5月22日起辦理都市計畫草案公開展覽30天後，賡續進行都市計畫變更之審議、報核等作業程序。

由於上開都市計畫變更案擬採區段徵收方式強徵農民安身立命之優良農地，變更作為非農業使用，涉侵害地主權益，影響農業生產環境之完整性，經民眾陳訴到院。究新竹縣政府辦理本案都市計畫變更之計畫內容為何？其徵收是否具必要性及公益性？採區段徵收方式徵收土地之相關法令依據為何？有無踐行相關法定程序及妥適處理地主意見？如何維護地主不當遭受侵害之權益？等疑義，實有深入瞭解之必要，本院乃立案調查。

案經本院向新竹縣政府、內政部、科技部及經濟部工業局等機關函詢及調閱卷證資料²；108年1月14日諮詢專家學者；同年3月6日赴現場履勘，並聽取新竹縣政府陳季媛秘書長率同該府國際產業發展處、地政處、農業處、環保局與文化局相關人員簡報，同時進行相關事項之詢問，業已調查竣事，茲臚列調查意見於下：

- 一、橫跨新竹縣市轄區之「擬定新竹科學工業園區特定區主要計畫」於70年5月20日發布實施後，因園區擴充之需要而再於76年12月4日發布實施「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（部分零星工業區、農業區、保護區、學校用地、機關用地、道路用地、河道為工業區、農業區、保護區、學校用地、公園、綠地、

² 科技部107年10月18日科部產字第1070068860號函、經濟部工業局107年10月22日工地字第10700951490號函、內政部107年10月29日內授營都字第1070817686號函、新竹縣政府107年10月31日府產城字第1075213331號函參照。

道路用地)」，將區內原多屬保護區、農業區土地變更為以工業區為主之土地使用類別，嗣該變更案內屬新竹縣轄區之工業區土地經需地機關即原科學工業園區管理局於79年間辦理撤銷徵收而放棄開發，科技部並已另轉向開發竹南等諸多科學園區，致該特定區計畫於新竹縣轄區部分，儼然已失其原劃設目的，然新竹縣政府卻於107年間就該等土地另行提出與原都市計畫名稱、目的及內容均迥異之「變更竹東鎮（工研院暨附近地區）特定區主要計畫（第二次通盤檢討）」案（主要計畫面積達453.84公頃），致生其正當性與適法性之疑慮，允應請兼具都市計畫法中央主管機關及都市計畫特定區計畫核定機關身分之內政部，妥予釐清並依法處理：

- (一)按都市計畫法第9條規定，都市計畫分為「市（鎮）計畫」、「鄉街計畫」及「特定區計畫」3種，其中「特定區計畫」乃基於特定目的所劃設，此有同法第12條：「為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫。」之規定可稽。次按同法第26條第1項規定：「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3年內或5年內至少應通盤檢討1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。」所稱都市計畫通盤檢討，係就「原」都市計畫地區之實質、社會、經濟等現況及未來之發展需要，並參考各機關、團體及個人之建議，對原計畫內容所為之檢討。另按「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。」同法第20條第1項第5款定有明文，先予

敘明。

(二)查政府為配合經濟發展需要，建立優良之研究環境及高科技生產園區，前於69年12月15日成立科學工業園區管理局³，並由臺灣省政府依都市計畫法第12條規定提出「擬定新竹科學工業園區特定區主要計畫」後，循法定程序於70年5月20日發布實施，該計畫範圍橫跨新竹縣、市轄區，北以新竹市光復路為界、南以寶山鄉丘陵線及客雅溪為界、西至交通大學及青草湖風景區，東止於竹東鎮之二重埔，計畫總面積為2,101.7公頃。嗣為因應科學工業園區之快速發展需要，經依都市計畫法第27條第1項第4款規定（個案變更）於76年12月4日發布實施「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（部分零星工業區、農業區、保護區、學校用地、機關用地、道路用地、河道為工業區、農業區、保護區、學校用地、公園、綠地、道路用地）」，變更園區三路以東保護區、農業區為工業區、道路用地、公園用地等，變更後之工業區增加約3百多公頃，限作為科學工業園區設置管理條例所容許之工業使用，並依該條例之規定辦理「徵購」，其餘部分應整體規劃，另行擬定細部計畫，俟細部計畫完成法定程序後，始得發照建築⁴，以配合新竹科學工業園區各期用地之發展，而該變更案列為新竹科學工業園區特定區第3期發展地區，計分為5階段開發⁵。嗣原科學工業園區管理局為取得上開園區第3期工業用地（總計約526.7785公頃，含新竹縣轄區332.6601公頃，其中

³ 現已分設為新竹、中部及南部科學工業園區管理局。

⁴ 據新竹縣政府函稱，本案因科學工業園區管理局放棄徵收土地，故迄今尚未擬定細部計畫完成法定程序，至目前為止仍不得發照建築，自76年12月4日起形同禁建迄今。

⁵ 本案「變更新竹東鎮(工研院及附近地區)特定區主要計畫(第二次通盤檢討)」計畫範圍即屬該第3期發展地區之第4及第5開發階段，且多屬該76年變更案之工業區及公共設施用地。

私有土地318.5560公頃；以及新竹市轄區194.1184公頃，其中私有土地161.2208公頃），乃報經內政部以77年10月1日台（77）內地字第639407號函核准徵收，再分別經新竹縣（79年6月21日）及新竹市政府（79年6月15日）公告徵收在案。

- (三)據科技部函稱，原科學工業園區管理局後續因徵收土地受阻等原因，乃於79年7月14日申請撤銷徵收新竹縣轄區之工業用地，經內政部79年8月24日函復：「本案用地徵收，其所公告徵收新竹縣轄用地部分，已失其徵收效力」。其放棄徵收新竹縣轄區工業用地之原因如下：1、縣市所評定之補償地價不均衡；2、縣轄土地業主對所評定之地價仍不滿意而抗爭不斷，將阻礙土地開發利用；3、宜農牧地查定公告不當，滋生紛爭；4、縣轄中興路南側150-600公尺深度內之土地業主誓死反對徵收；5、人頭戶問題嚴重；6、縣轄用地仍持續抗拒徵收，若欲再繼續辦理縣轄用地取得，確有重大困難等。嗣該部（原行政院國家科學委員會）於84年3月27日會商有關機關決議：「園區三期縣轄地既不再徵收，應依都市計畫法第26條規定辦理都市計畫通盤檢討，將現行之工業區、公共設施用地恢復為70年5月20日發布實施之特定區計畫所訂定之農業區、保護區為原則。」並於後續轉向開發竹南、龍潭、銅鑼、宜蘭及臺南等科學園區。惟臺灣省政府功能業務與組織調整（下稱精省）前之臺灣省都市計畫委員會於86年8月6日第534次會議決議將上開新竹縣轄區土地「併入第二次通盤檢討案研處」，後續又為因應本特定區主要計畫經政府組織架構調整，並配合89年2月召開「新竹科學工業園區特定區主要計畫（第二次通盤檢討）案作業移撥事宜研

商會議」之需要，以及88年12月間新竹縣、市政府向內政部爭取為本特定區計畫之擬定機關，故內政部分別依行政轄區範圍，交由新竹縣、市政府接辦都市計畫通盤檢討作業。

- (四)次據新竹縣政府函復本院表示，本案因原科學工業園區管理局已放棄開發而無土地使用需求，該府考量民眾持有土地受到新竹科學工業園區第3期開發用地限制多年而無法利用，致影響民眾權益及地區整體發展，且本案距前一次通盤檢討已有多多年，而該園區內產業群聚發展快速，興建高科技廠房擴廠土地需求殷切，此據91年12月廠商問卷調查分析結果，估計需求面積約為112.5至159.5公頃間，又引進廠商及就業人口恐造成鄰近地區交通壅塞、環保及住宅、商業、休閒空間供需失衡，亟需依照發展情況，並參考人民建議作必要之變更等語。案經新竹縣政府就前揭新竹科學工業園區特定區第3期發展地區之新竹縣轄區部分，於107年間提出「變更竹東鎮（工研院暨附近地區）特定區主要計畫（第二次通盤檢討）」（下稱本件都市計畫通檢案），並自107年5月22日至同年6月21日辦理公開展覽，同年6月2日於竹東鎮二重國小舉辦公開展覽說明會。依該公開展覽之都市計畫書所載，本案計畫範圍東至中興路二段297巷，西側以柯子湖溪為界，南至第二高速公路，北起中興路（122縣道），計畫總面積為453.84公頃（如圖1所示），包括竹東鎮頭重里、二重里、三重里、柯湖里之部分地區；土地使用分區變更內容（如圖2所示），主要係將原劃設之工業區（226.29公頃）及部分保護區（22.3公頃）等，變更為住宅區（原劃設3.93公頃，變更後共劃設93.18公頃，其中76.69公頃原屬工業區）、產業專用

區（新劃設之分區，共78.8公頃，其中61.52公頃原屬工業區）、客家農業休閒專用區（新劃設之分區，共41.63公頃）等；計畫範圍內之289.25公頃土地以區段徵收方式辦理開發。再據新竹縣政府函稱，本案於都市計畫公開展覽後計接獲758件人民及團體陳情意見（其中提出反對區段徵收開發者計304件，希望納入區段徵收開發者，計425件），而說明會約500多位民眾到場參加，並於會中踴躍發言，支持者肯定規劃草案之彈性，將帶動地方發展、提供就業機會，並解決長達30年土地使用受限問題；反對開發者以持續務農、保護農業生產環境、飲用水安全等為主要訴求，主張解編、停止開發計畫等語。



圖1 本案計畫區位示意圖

資料來源：本件都市計畫通檢案計畫書（公展版）

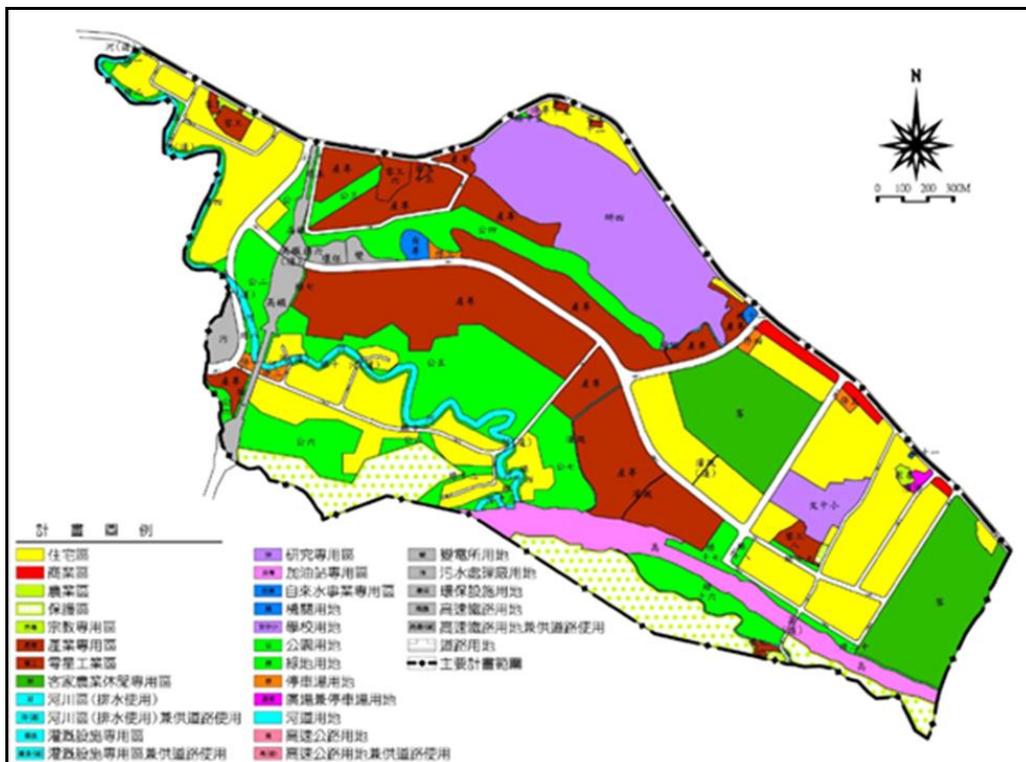


圖2 本案變更後土地使用計畫示意圖

資料來源：本件都市計畫通檢案計畫書（公展版）

- (五) 惟查本件都市計畫通檢案迄未獲民眾高度之共識，已如前述，又上開70年及76年發布實施之「擬定新竹科學工業園區特定區主要計畫」及「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（部分零星工業區、農業區、保護區、學校用地、機關用地、道路用地、河道為工業區、農業區、保護區、學校用地、公園、綠地、道路用地）」，乃係基於設立及擴充科學工業園區之特定目的而擬定及變更，而需地機關即原科學工業園區管理局對於案內屬新竹縣轄區部分之土地，既已於79年間辦理撤銷徵收而放棄開發，並轉而開發竹南、銅鑼、竹北（生醫）、龍潭、宜蘭、臺中、后里、中興、二林、虎尾、臺南及高雄等諸多科學園區，足見上開特定區計畫於新竹縣轄區部分，儼然已失其原劃設目的，則新竹縣政府於107年間仍就該等土地逕行提出與原都市計畫名稱、目的及內容均迥異之本件都市計畫通檢案，究其正當性與適法性為何？確有待釐清。
- (六) 案經本院諮詢專家學者亦表示，本件都市計畫通檢案之論述並不充分；又一個主要計畫如果已經不存在用途或功能，或已經完全不可行，是否應該回復原狀？這在德國法上是可能會被認定為無效的，且是由法院來認定⁶；再者，我過目前刻正處於國土計

⁶ 按司法院於105年12月9日公布釋字第742號解釋：「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。本院釋字第156號解釋應予補充。都市計畫之訂定（含定期通盤檢討之變更），影響人民權益甚鉅。立法機關應於本解釋公布之日起2年內增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。如逾期未增訂，自本解釋公布之日起2年後發布之都市計畫（含定期通盤檢討之變更），其救濟應準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規定。」嗣司法院為落實該號解釋，爰提出「行政訴訟法部分條文修正草案」，於該法第二編第一審程序增訂第五章「都市計畫

畫過渡期間⁷，如果有需要大規模變更，宜參照國土計畫對土地保護的規定，暫時予以限制；又過去對於土地利用的優先價值觀是「地盡其利」，但多缺乏對於人權保障之關照，故主管機關在對計畫審議時，就需要對議題評估、瞭解的更清楚，然目前形式上的說明會或是公聽會的陳述意見之效果有限，而計畫審議過程中似亦缺乏明確的邏輯與標準，故應該要具體化的要求都市計畫委員會闡述作成決議的理由。

(七)綜上，橫跨新竹縣市轄區之「擬定新竹科學工業園區特定區主要計畫」於70年5月20日發布實施後，因園區擴充之需要而再於76年12月4日發布實施「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（部分零星工業區、農業區、保護區、學校用地、機關用地、道路用地、河道為工業區、農業區、保護區、學校用地、公園、綠地、道路用地）」，將區內原多屬保護區、農業區土地變更為以工業區為主之土地使用類別，嗣該變更案內屬新竹縣轄區之工業區土地經需地機關即原科學工業園區管理局於79年間辦理撤銷徵收而放棄開發，科技部並已另轉向開發竹南

審查程序」，規定凡依都市計畫法所定程序發布之各種都市計畫，皆屬該程序之適用範圍，案經該院於107年12月6日函請立法院審議。又108年1月1日，司法院再公布釋字第774號解釋：「都市計畫個別變更範圍外之人民，如因都市計畫個別變更致其權利或法律上利益受侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其提起行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。本院釋字第156號解釋應予補充。」

⁷按國土計畫法係於105年1月6日制定公布，並經行政院於同年4月18日發布自同年5月1日施行。依該法第11條、第13條及第15條規定，全國國土計畫由中央主管機關（即內政部）擬訂、審議，並報經行政院核定後公告實施；全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。又同法第45條規定：「（第1項）中央主管機關應於本法施行後2年內，公告實施全國國土計畫。（第2項）直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後2年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣（市）國土計畫；並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後2年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。（第3項）直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。」查全國國土計畫業經內政部於107年4月30日公告實施，直轄市、縣（市）國土計畫則由各地方政府擬定中。

等諸多科學園區，致該特定區計畫於新竹縣轄區部分，儼然已失其原劃設目的，然新竹縣政府卻於107年間就該等土地另行提出與原都市計畫名稱、目的及內容均迥異之「變更竹東鎮（工研院暨附近地區）特定區主要計畫（第二次通盤檢討）案」（主要計畫面積達453.84公頃），致生其正當性與適法性之疑慮，允應請兼具都市計畫法中央主管機關及都市計畫特定區計畫核定機關身分之內政部，妥予釐清並依法處理。

二、鑑於我國政府機關過去對於都市計畫之新訂、擴大或變更未予以適當之節制，對都市計畫人口之設定亦失諸寬鬆，致部分都市發展用地已浮現超量供給之無效率發展現象；復以我國人口成長早已趨緩，預估於110年至117年之間將轉為負成長，則新竹縣政府提出本件「變更竹東鎮（工研院暨附近地區）特定區主要計畫（第二次通盤檢討）」案，擬引進高達2萬人口，並劃設高達93.18公頃之大規模住宅區，究其合理性、必要性與可行性為何？允應請內政部於後續審查時，本諸職權妥予研處：

（一）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，此乃因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，且對於都市計畫新訂、擴大或變更未予以相當之節制所致，其結果造成都市發展用地超量供給、政府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，本院已於102年間糾正內政部及相關地方政府在案。再據內政部營建署106年營建統計年報所載，102年至106年各年度全國都市計畫區內現況人口，仍僅占計畫人口之74.14%至

74.6%之間，其中106年底全國都市計畫區內現況人口數計1,877萬7千人，僅達計畫人口數2,519萬4千人之74.5%，顯見上開都市計畫區現況人口與計畫人口之差距並未減緩。另據國家發展委員會之統計與推估⁸，我國人口成長早已趨緩，至107年底實際人口數為2,358萬9千人，預估人口成長率將於110年至117年之間轉負，最高峰人數介於23.6~23.7百萬人。基此，在人口成長趨緩甚至預估即將面臨負成長，以及現有都市計畫區土地未達預期發程度之情況下，相關機關提出都市計畫之新訂、擴大，或引進大量人口之變更案，自應受相對嚴格之檢視。

(二)次據本件都市計畫通檢案計畫書(公展版)所載，該通檢計畫(僅含新竹縣轄區，如前述)所屬原都市計畫(即橫跨新竹縣市之「擬訂新竹科學工業園區特定區主要計畫」)範圍，曾於80年間辦理「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫(第一次通盤檢討)」案，其計畫人口合計81,000人(含新竹市及新竹縣，以93年為計畫目標年)，因原計畫對住宅區、商業區、工業住宅區及研究專用區訂有三種不同計畫居住密度，即每公頃510人、150人及80人，故新竹市轄區之計畫人口為推算為78,500人，其中新竹縣轄區(即本件都市計畫通檢案計畫範圍)推算為2,500人。再據新竹縣政府補充說明略以，因82年「變更新竹科學工業園區特定區(第三期發展地區)主要計畫案」已新增計畫人口6,000人，而95年「新竹科學工業園區特定區主要計畫(第二次通盤檢討)(新竹市部分)」案內新竹市計畫人口為78,500人，以此推估新竹縣轄部分原計畫人口應推

⁸ 資料來源：國家發展委員會人口推估查詢系統 (<https://pop-proj.ndc.gov.tw/chart.aspx?c=2&uid=62&pid=60>，瀏覽日期108年6月20日)。

算為8,500人（即81,000人+6,000人-78,500人）等語。惟查本件都市計畫通檢案計畫範圍迄106年之實際人口僅3,265人⁹，與上開推算之計畫人口8,500人（以93年為計畫目標年），顯已存有相當差距；又本計畫區位於新竹縣竹東鎮，緊臨新竹科學工業園區，近十年人口平均成長率為-1.02%（竹東鎮、新竹縣及竹科生活圈之平均成長率則各為-0.02%、1.28%及1.04%）¹⁰，然新竹縣政府卻仍提出本件都市計畫通檢案，並將計畫人口設定為23,000人（計畫年期為民國125年），亦即擬再引進約2萬人之大量人口（23,000人-3,265人），究其是否合理？

（三）再以住宅需求觀之，依據內政部以106年第4季之房屋稅籍住宅類數量（供給量）與普通家戶數（需求量）所進行之評估（亦即以房屋稅籍住宅類數量減普通家戶數），則全國、新竹縣及新竹市仍分別有453,843宅、20,415宅及8,010宅之存量；另該部亦於每年進行1次低度使用（用電）住宅調查，係利用房屋稅籍資料與台電用電資料，將每年11、12月平均用電度數低於60度的住宅，界定為低度使用（用電）住宅，依106年度調查結果，全國、新竹縣及新竹市之空屋率〔低度使用（用電）住宅比例〕分別為10.12%、11.13%及9.6%。然新竹縣政府於本件都市計畫通檢案，擬變更並劃設高達93.18公頃之住宅區（原都市計畫僅劃設3.93公頃，變更後將達93.18公頃，其中76.69公頃原屬工業區，圖2參照），是否可行？

（四）案經本院諮詢專家學者表示，目前都市計畫面臨「在

⁹ 新竹縣政府前揭查復函參照。

¹⁰ 「變更竹東鎮（工研院暨附近地區）特定區主要計畫（第二次通盤檢討）案」計畫書（公展版本），p. 3-14。

人口減少之趨勢下，都市計畫應如何調整」的課題，而此時也許就是重新回應的開始；過去在都市計畫的訓練，是因應人口擴張時代的思維，所以視地價上揚為好的指標，以致於少數人想要維持農地農用的權益是被犧牲的；本案原主要計畫之理由已經消失，另計畫中有很大的比例是增加住宅區，但在計畫討論過程中，周遭已經有很多市地重劃在進行中或完成，因此新竹縣政府再以人口增加為理由，當屬不可信的；加以即便縣市人口處於增加狀態，但不僅國家總體的人口成長是趨緩的，且縣市增加的人口亦非落於想要增加住宅區域的地方；若以「緊湊城市」的概念觀之，也不應是擴散的發展，除非該府有提出更強的理由及論述，更別提當地居民對此的意見，或是想要農地農用的想法；目前應該要重新來看待城鄉關係，例如若有特別優良的土地，也鄰近很有發展力的都市，將城鄉重新連結，使都市能夠緊湊發展，閒置的空間則可以釋出，才是比較前瞻的思維，當然地主利益受損是需要被討論的，但有關都市計畫所要被討論的公益性及價值觀也都需要被重新定義，應該需要有更多的參與討論。

- (五) 因此，本件都市計畫通檢案擬藉由都市計畫變更之土地開發手段，劃設大規模住宅區，藉以引進大規模人口，究其合理性、必要性與可行性為何？確有待檢視。案經內政部函復本院表示，本案主要開發目的究係辦理新社區開發，亦或係取得產業專用區土地？開發定位似不明確；又考量目前臺灣地區人口發展趨勢，除非有特別理由，否則各都市計畫區之計畫人口，不宜大幅調高；至於本通盤檢討案計畫人口擬上調至23,000人，應屬土地使用分區變更

所致，如無實際發展需求，應再作檢討修正，不宜大幅增加計畫人口，惟本通盤檢討案已辦理公開展覽程序，後續應由各級都市計畫委員會審議確定等語。

(六)綜上，鑑於我國政府機關過去對於都市計畫之新訂、擴大或變更未予以適當之節制，對都市計畫人口之設定亦失諸寬鬆，致部分都市發展用地已浮現超量供給之無效率發展現象；復以我國人口成長早已趨緩，預估於110年至117年之間將轉為負成長，則新竹縣政府提出本件「變更竹東鎮（工研院暨附近地區）特定區主要計畫（第二次通盤檢討）」案，擬引進高達2萬之人口，並劃設高達93.18公頃之大規模住宅區，究其合理性、必要性與可行性為何？允應請內政部於後續審查時妥予研處。

三、本件都市計畫通檢案擬劃設78.8公頃產業專用區供積體電路等高科技產業使用，究與科技部之科技政策，以及該部陸續推動之竹南、銅鑼、竹北（生醫）、龍潭、宜蘭、臺中、后里、中興、二林、虎尾、臺南及高雄等諸多科學園區之劃設，有無衝突與競合之處？又該案產業區位適宜性，以及捨科技工業園區而採都市計畫工業區型態開發之論述是否充分？亦應請內政部於後續審查時妥予研處：

(一)查本件都市計畫通檢案計畫範圍內原規劃之工業用地前經原科學工業園區管理局放棄開發並撤銷徵收後，新竹縣政府鑑於區內土地長期無法開發建築，乃於該都市計畫通檢案劃設78.8公頃產業專用區（新劃設之分區，其中61.52公頃屬原都市計畫之工業區），計畫引進積體電路、電腦及周邊產業、通訊、綠能、光電、精密機械及農業生技等相關產業，據新竹縣政府說明其劃設理由略以：

- 1、依全國國土計畫所推估至125年可新增產業用地面積為3,311公頃¹¹，分派至北部地區為1,776公頃，新竹縣為142.95公頃；又科學工業園區至125年全國有1,000公頃用地需求，分派至新竹科學園區為200公頃；以「新竹縣都市計畫都市發展暨工業區變更策略」推估產業用地需求（105-115年需求）為139.05公頃、全國區域計畫推估為95.58公頃，取兩推估方法之均值105-115年增量產業用地需求為117.32公頃，分派至次核心（竹北）、地方核心（竹東、新豐、湖口）產業用地需求為85.2-87.42公頃；另以「新竹縣國土計畫規劃作業（期中報告）」推估至計畫目標年125年，則尚有產業用地需求303.25公頃。
- 2、新竹科學工業園區之新竹園區及周邊竹南園區土地使用已近飽和。
- 3、依據經濟部工業局工業區開發管理年報（105年）及新竹縣各都市計畫書資料所示，已編定且開發完成之新竹工業區及鳳山工業區面積合計526.14公頃，使用率已達98.26%；另早期依獎勵投資條例報編之5處工業區（大早工業區、內立工業區、新豐中崙段湖口汶山段工業區、五華工業區、北埔工業區），面積合計106公頃，因土地未完全整合，公共設施未開闢等因素，導致使用率偏低，僅約37.67%（換算面積約66.7公頃）。
- 4、新竹縣都市計畫劃設有工業區者共計13處，面積合計約740.67公頃，尚未利用面積為359.76公頃（佔51.23%），扣除本件都市計畫通檢案範圍內原

¹¹ 按內政部107年4月30日公告「全國國土計畫」（p.28）原文所載為：「新增產業用地：依經濟部推估，於『民國101年以前開發的產業用地為完全利用』之前提下，至民國125年新增產業用地需求為3,311公頃、科學工業園區新增用地需求為1,000公頃」。

劃設而尚未使用之工業區土地(205.61公頃)後約為154.15公頃，其中位於本件都市計畫通檢案周遭之都市計畫〔包括竹北(含斗崙地區)都市計畫、竹東都市計畫、竹東(頭重、二重、三重)都市計畫〕之工業區土地即達117.18公頃。惟因都市計畫工業區土地權屬複雜、土地使用規範僵硬、缺乏工業生產公共設施等因素，及早期發展的都市計畫因空間結構轉變，工業區由都市邊緣變為都市中心區域，影響都市生活環境不宜繼續工業使用，造成都市計畫工業區開發不易，後續將透過各都市計畫通盤檢討核實檢討。

(二)惟查新竹縣轄區尚未使用之早期報編工業區與都市計畫工業區土地，仍有高達220.85公頃，則新竹縣政府仍欲於本件都市計畫通檢案劃設78.8公頃產業專用區，供積體電路等高科技產業使用，將來有無造成土地閒置之虞？又其與科技部之科技政策，以及該部陸續推動之竹南、銅鑼、竹北(生醫)、龍潭、宜蘭、臺中、后里、中興、二林、虎尾、臺南及高雄等諸多科學園區之劃設，有無衝突與競合之處？另該案產業專用區之區位適宜性為何？其採新竹縣政府認為次佳之都市計畫工業區型式劃設，而非採較佳之工業園區型態設置，是否妥適？似宜有更充分之論述。

(三)次據內政部函稱，依國土計畫法第9條及第10條規定，各級國土計畫應載明「部門空間發展策略(或計畫)」，又同法第3條第6款亦規定：「部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。」由此可知，各級國土空間計畫係部門計畫(包含運輸、產業、住宅、

公共設施等)之協調整合平台，由各部門計畫之目的事業主管機關提出其政策或計畫，再由國土空間計畫主管機關予以整合，以避免產生空間發展策略衝突競合情事，進而建構各層級國土空間發展政策(或構想)，引導土地有秩序發展。以全國國土計畫為例，該計畫所列產業「製造業—科學工業園區」部門發展策略，即係由科技部提出科學工業園區政策後，再由內政部彙整納入全國國土計畫，是以，都市計畫亦應按該規劃邏輯辦理，配合部門發展計畫，進行土地使用檢討及變更。基於上開說明，本件都市計畫通檢案應由都市計畫主管機關配合科學工業園區發展政策方向，納入該都市計畫進行綜合評估及規劃，未來科學工業園區發展以既有園區為基礎，並充分、有效利用既有園區土地，如有擴充需求將以既有科學工業園區周邊適宜土地為優先，而新設科學工業園區需依政策環境影響評估及遴選作業相關規定辦理；至125年，科學工業園區新增用地需求為1,000公頃，含創新研發專區、半導體儲備生產用地、鄰近具支援產業發展潛力用地、半導體產業聚落、智慧製造及航太產業聚落、智慧生醫(含醫材)、AI機器人(無人載具)、學研機構(含創新育成設施)、試驗場域及儲備未來新興產業用地等，並以科學工業園區周邊整體生活圈土地為評估用地等語。

- (四)另據科技部函稱，該部及所屬新竹科學工業園區管理局對於本案原放棄徵收之土地，目前並無相關規劃；又依該部「科學園區未來十年規劃藍圖」，新竹科學工業園區管理局曾就鄰近工業區及相關產業用地進行評估，以推動發展新竹高科技產業廊帶。由於廠商建廠用地需求除與經濟發展之景氣榮

枯有關外，另涉及國土發展政策，園區土地不宜無限擴張，須於永續發展條件下，與環境共榮共存。爰此，在符合「新設（含擴建）科學園區政策評估說明書」前提下，竹科已提出「新竹科學工業園區（寶山用地）擴建計畫（第一次修正）」，並經行政院107年9月13日核定。該計畫擴建面積32.72公頃，完成後可提供產業用地約19公頃。搭配竹科既有宜蘭園區、現行開發中之龍潭園區二期用地、銅鑼園區三期用地等約119公頃，未來如有用地不足情形，將再視情況評估檢討；此外，科學工業園區係由配合國家科技政策考量，採圈地式集中科學事業並統一污染管控，由中央政府開發土地，提供單一窗口服務，結合園區周遭產學研機構，多年來已構築完整的生態聚落，產生群聚效應，形成產官學研網絡，可即時針對產業提供支援，園區內廠商如有擴廠需求，爰以科學園區為首選等語。

- (五)案經本院諮詢專家學者表示，本案據新竹縣政府陳述，係因有產業發展需求及過去禁限建之原因，而欲與竹科園區形成群聚效應，惟其論述似較薄弱；又既已有全國的國土計畫，參照該國土計畫精神與人口數遞減之趨勢，則土地運用方式即應有全面之思考，故都市計畫自應更為嚴謹；另該府論述要發展特定產業，惟並未論述是否就有必要放在竹東？雖有提到群聚效應，但應該更嚴謹的論述同樣是與竹科園區的群聚，為什麼不是其他的園區預備地？且既鄰近有不少閒置工業用地，為什麼要選這塊？是否一定要犧牲農地？即便上述產業需求論述完整而確認需求是真正存在的，也要進一步討論對於人口的分析，亦即評估之產業需求是否就會導致人口增加？若此邏輯成立，也還要進一步探討人口增

加是否一定要放在這個區域；又即便新竹縣政府稱本件都市計畫通檢案有必要性，但所稱之必要性之標準由誰訂定？產業發展需求是否就可稱為必要性或公益性？況所謂必要性，是否可建立於某些人權益被犧牲之上？凡此均應被充分討論，因此，很重要的是在審議的過程中，有沒有清楚說明對於要被徵收的土地做為公益性使用的「目的」？但現在有全國國土計畫及人口遞減的現實，都市計畫不應該只是為了解決人口問題，包括過去沒有討論或處理過「土地解編」，都是未來要處理的；況在全國國土計畫的過渡期間要做這麼大的變動是不合理的，都市計畫的發展脈絡既已改變，在陳述上就應該要更明確。

(六)綜上，本件都市計畫通檢案擬劃設78.8公頃產業專用區供積體電路等高科技產業使用，究與科技部之科技政策，以及該部陸續推動之竹南、銅鑼、竹北（生醫）、龍潭、宜蘭、臺中、后里、中興、二林、虎尾、臺南及高雄等諸多科學園區之劃設，有無衝突與競合之處？又該案產業區位適宜性，以及捨棄科技工業園區而採都市計畫工業區型態開發之論述是否充分？亦應請內政部於後續審查時妥予研處。

四、基於憲法所定比例原則之要求，土地徵收應為所欲達成徵收目的之最後手段，又區段徵收雖係土地徵收條例所定取得公共事業用地之一種手段，然因其具濃厚之土地開發色彩，且徵收規模動輒數十甚至數百公頃而影響眾多土地權利人，致常遭質疑其正當性並引發社會激烈抗爭，揆其殷鑑不遠，區段徵收之申請及核定機關，自須審慎為之。本件都市計畫通檢案擬開發78.8公頃產業專用區，卻須以區段徵收之強制手段徵

收現況多屬農業使用之289.25公頃土地，究是否符合土地徵收條例第3條之1及第3條之2所定公益性與必要性等徵收要件，應請內政部於後續依法審慎評估：

- (一)按土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂¹²。此一以公權力強制剝奪人民受憲法保障之財產權之行政行為，亦進而影響其生存權、工作權等基本權利，是以其應具備下列要件：1、徵收權之行使，須有法律之依據，並遵循正當法律程序；2、須興辦事業存在明確、具體之公共利益；3、須符合比例原則；4、對於被徵收人之損失，應給予合理之補償；尤須強調者，基於憲法所定比例原則之要求，採行徵收方式應具備其手段上之必要性，亦即土地徵收應為一種「最後手段」¹³。又據本院詢據專家學者表赤，都市計畫之開發方式，除了徵收，還有容積移轉、交換等較溫和的方式；依土地徵收條例第11條規定，徵收應為最後手段，但現在政府對於農地唯一手段都是用徵收的政策，恐有違反徵收為最後手段之原則。再者，由於財產權是人權、基本權利不可或缺的一環，攸關個人在社會中的存活（生存權、適足居住權）與選擇維生方式（例如工作權），是以談私有財產權的保障標的，除了可得附著財產權利之財產標的外，更重要的保障的核心在於私使用性的存續，而不是個別財產權利代表的金錢價值，其隱含的問題本質乃在於利用價值與交易價值的不對等性與不可任意交換性，因此，無論在私法或公法領域，欲違反當事人意願的私財

¹² 司法院釋字第425號解釋參照。

¹³ 陳立夫，〈區段徵收之若干法律議題〉，台灣環境與土地法學雜誌第10期，103年6月出刊。

產權變動或限制，皆需要額外的正當性¹⁴。

(二)至於區段徵收是指政府基於都市開發建設、舊都市更新、農村社區更新或其他開發目的需要¹⁵，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新加以規劃整理後，由政府取得開發目的所需土地及公共設施用地，其餘可供建築土地，部分供作原土地所有權人領回抵價地之用，部分讓售或撥供需地機關使用，剩餘土地，則辦理公開標售、標租或設定地上權，以處分土地之收入償還開發總費用之一種用地取得方式（簡稱抵價地式區段徵收），因其外觀上仍屬土地徵收之一種，故仍應受土地徵收應有要件之拘束，自不待言。然而，由於區段徵收具有濃厚之土地開發色彩，亦即政府為取得特定公共建設用地，往往將大面積私有土地劃入徵收範圍，並透過都市計畫土地使用強度變更以及開發後土地處分之手段來達到財務平衡，此種開發方式，需地機關僅取得所徵收土地之部分，其餘土地由所有權人領回或標售，其性質是否仍屬徵收，本即具有甚大爭

¹⁴ 戴秀雄，〈回歸徵收法理－區段徵收三十年的人權反省〉研討會論文，台灣反迫遷聯盟等主辦，107年9月15日。

¹⁵ 土地徵收條例第4條規定：「(第1項)有下列各款情形之一者，得為區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。四、非都市土地實施開發建設者。五、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新者。六、其他依法得為區段徵收者。(第2項)前項第1款至第3款之開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收，並於區段徵收公告期滿後1年內發布實施都市計畫，不受都市計畫法第52條規定之限制。(第3項)第1項第5款之開發，需用土地人得會同有關機關研擬開發範圍，並檢具經上級目的事業主管機關核准之興辦事業計畫書，報經中央主管機關核定後，先行區段徵收，於區段徵收公告期滿後，依土地使用計畫完成非都市土地分區或用地編定之變更。(第4項)第1項第4款或第6款之開發，涉及都市計畫之新訂、擴大或變更者，得依第2項之規定辦理；未涉及者，得依前項之規定辦理。(第5項)不相連之地區，得依都市計畫或興辦事業計畫書內容、範圍合併辦理區段徵收，並適用前3項之規定。(第6項)區段徵收範圍勘選、計畫之擬定、核定、用地取得、拆遷補償、工程施工、分配設計、地籍整理、權利清理、財務結算及區段徵收與都市計畫配合等事項之實施辦法，由中央主管機關定之。」

議性¹⁶；易言之，即便做為區段徵收依據的事業計畫或都市計畫無瑕疵，將依特定空間範圍內土地強制取得，以進行規劃與建設各種設施，亦即所謂整體開發，是否即足以做為強制要求人民提供土地之正當性基礎，也並非全無疑慮，尤其在整體開發非以未來供非營利性質設施（如公宅、社宅等）使用之情況下，其開發為工、商產業或住宅區並無法解為即已具有直接、具體的公益性¹⁷；況且，此一由地主領回變更後高密度使用類別土地（例如住宅區土地），以換取政府無需籌措並給付補償費之開發方式（透過土地變更利益來支付），看似雙方均得利且毫無開發成本，然如政府未審慎為之並自我節制，恐將使都市發展陷於無效率及資源浪費之險境。從而此種不需付出補償價款而能達到財務平衡，致開發面積動輒需達數十甚至數百公頃，開發範圍亦常位屬原低密度使用之農地之區段徵收模式，乃屢遭質疑其公益性與必要性，其來有自。

（三）有鑑於社會對於區段徵收之諸多疑慮，以及99年苗栗大埔農地區段徵收事件所引發之社會抗爭及關注¹⁸，內政部乃於100年提出「土地徵收條例修正草

¹⁶ 林明鏘，〈區段徵收性質與合憲性問題〉，台灣環境與土地法學雜誌第14期，104年2月出刊。

¹⁷ 同前揭戴秀教授雄論文。

¹⁸ 大埔農地區段徵收事件概述：苗栗縣政府為開發新社區及因應新竹科學園區竹南基地週邊地區發展需要，報經內政部於98年4月14日核准區段徵收苗栗縣竹南鎮及頭份鎮124.61公頃土地，並經苗栗縣政府於同年4月21日公告徵收，事後引發土地所有權人及相關聲援團體激烈抗爭，社會為之動盪多年，甚至發生民眾自殺事件。該案嗣因部分土地所有權人不服，經提起行政救濟，遞經臺中高等行政法院103年1月3日101年度訴更一字第47號判決撤銷內政部前揭核准部分土地及土地改良物之區段徵收處分。其判決理由略以：1. 被告核准系爭徵收處分，對於系爭徵收是否應具備之公益性、必要性及符合比例原則，及就徵收之範圍是否為需用土地人系爭特定區事業所必需？於不妨礙徵收目的之範圍，是否已就損失最少之地方為之？有否盡量避免耕地（農業用地）？藉由開發系爭特定區之完善公共設施及生活服務機能的提供所創造之優質產業暨生活環境，與前開維護農業生產環境之完整、確保農業永續發展、促進農地合理利用、增進農民所得及福利暨國家糧食安全等政府有關農業措施之公益，並系爭區段徵收範圍影響所及之土地暨土地改良物所有權人1,039人的財產存續狀態私益間，相互權衡輕重，是否顯失均衡等情，被告未予詳為審查、判斷區段徵收所應具備之上開要件，遽予核准徵收，即有違法。2. 本件系爭區段徵收範圍內，供農業使用

案」，循序經立法院審議通過後，於101年1月4日經總統公布施行。其修正重點包括加強保護優良農地，避免徵收優良農田¹⁹、訂定徵收之公益性及必要性評估因素²⁰、改採市價徵收補償²¹、針對中低收入戶訂定安置拆遷計畫²²，以及得劃設農業專用區以保障地主繼續耕作權利²³等。惟查土地徵收條例經過上述之修正後，土地權利人對於區段徵收案件之陳情與抗議仍時有所聞，社會上對於區段徵收之疑慮亦未停歇，尤其是區段徵收於「公共利益」上是否俱足，更為引發不滿與招致抗爭之癥結所在，且對於政府為引入產業設廠以帶動地方經濟榮，而以區段徵收方式大肆開發，以提供設廠用地之作法，更指摘其為造就產業發展卻犧牲農地及農民的生存依據²⁴，先予敘明。

- (四)次按現行土地徵收條例第3條之1及第3條之2規定：
「(第1項)需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。(第2項)對於經依都市計畫法、區域計畫法或國家公園法劃設或變更後，依法得予徵收或區段徵收之農業用地，於劃設或變更時，應經目的事業主管機關考量徵收之公益性及必要性。(第3

之面積多達80.52%；農地重劃區之土地占系爭區段徵收土地之76.46%，面積合計1,033,423平方公尺。系爭區段徵收案所徵收之土地絕大多數均為特定農業區及經辦竣農地重劃之農業用地，係屬特定農業區經辦竣農地重劃須加以特別保護之優良農業用地；土地徵收審議委員會仍須就「徵收所欲達成之公益」與「維持農用之糧食安全公益」間為利益衡量，必須徵收所帶來之公益遠大於維持農用所保護之公益及土地所有權人之私益時，其徵收始符合比例原則。

¹⁹ 土地徵收條例第3條之1。

²⁰ 土地徵收條例第3條之2。

²¹ 土地徵收條例第30條。

²² 土地徵收條例第34條之1。

²³ 土地徵收條例第43條之1。

²⁴ 楊松齡，〈區段徵收本質之探討〉，台灣環境與土地法學雜誌第8期，102年12月出刊。

項)需用土地人勘選用地內之農業用地，免經區域計畫擬定機關許可者，於變更為非農業使用時，應先徵得直轄市或縣(市)農業主管機關同意。(第4項)特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收。但國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用者所必須或經行政院核定之重大建設所需者，不在此限。」「需用土地人興辦事業徵收土地時，應依下列因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析：一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。二、經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。四、永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。」

(五)另按區段徵收實施辦法(土地徵收條例第4條第6項授權訂定)除於第2條定有召開事業計畫公聽會及區段徵收公聽會之程序規定外，其第4條及5條之1亦規定：「(第1項)都市計畫之變更、新訂、擴大或農村社區實施更新或非都市土地實施開發建設，擬以區段徵收方式開發時，由需用土地人會同當地直轄市或縣(市)主管機關及其他相關機關勘選區段徵收範圍，並填寫區段徵收評估報告書，作為各級都市計畫委員會審議都市計畫或區域計畫

委員會審議區域計畫之參考。(第2項)需用土地人應於內政部區域計畫委員會或內政部都市計畫委員會審議通過前，向內政部土地徵收審議小組報告其公益性及必要性。」、「第4條第2項區段徵收公益性及必要性評估報告應記載下列事項：一、開發目的。二、法令依據。三、區段徵收預計範圍及面積。四、土地權屬及其面積情形。五、土地使用現況概述。六、都市計畫或土地使用配置規劃情形。七、都市計畫召開說明會情形。八、公益性評估。九、必要性評估。十、土地所有權人權益保障情形。」另按內政部為審議土地徵收案件，亦定有「內政部土地徵收審議小組設置要點」，並據以設立土地徵收審議小組，先予敘明。

(六)查新竹縣政府辦理本件都市計畫通檢案，主要係將原劃設之工業區(226.29公頃)及部分保護區(22.3公頃)等，變更為住宅區(原劃設3.93公頃，變更後共劃設93.18公頃，其中76.69公頃原屬工業區)、產業專用區(新劃設之分區，共78.8公頃，其中61.52公頃原屬工業區)、客家農業休閒專用區(新劃設之分區，共41.63公頃)，並將該計畫主要計畫範圍(453.84公頃)內之289.25公頃以區段徵收方式辦理開發²⁵，惟查該府主要目的為開發78.8公頃產業專用區，卻須以區段徵收方式強制徵收高達289.25公頃土地，其公益性與必要性為何？自須受嚴格檢視。

(七)另有關陳訴人及外界質疑本案涉及徵收大規模優良農地一節，雖據新竹縣政府表示，依據農業發展條例第3條第10款規定，農業用地係指非都市土地或都

²⁵ 新竹縣政府於本院履勘時表示，納入區段徵收之範圍將再微調，預定調整區段徵收面積為302.37公頃。

市土地「農業區」、「保護區」範圍內，依法供農作、森林、養殖、畜牧……等使用之土地²⁶，故都市計畫範圍土地，僅限農業區及保護區為農業發展條例所稱之農業用地，而本件都市計畫通檢案之計畫範圍土地多已於76年間變更為工業區，已非屬農業區及保護區土地，自非上開規定所稱之農業用地，亦非屬優良農地之範疇云云。惟查本件都市計畫通檢案係屬76年12月4日發布實施「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（部分零星工業區、農業區、保護區、學校用地、機關用地、道路用地、河道為工業區、農業區、保護區、學校用地、公園、綠地、道路用地）」之計畫範圍（橫跨新竹縣市轄區），而本件都市計畫通檢案於上開76年都市計畫變更前即多屬「農業區」及「保護區」（如圖3及圖4所示）²⁷，其既經原科學工業園區管理局放棄用地需求而未進行開發，而仍維持為76年變更前之使用型態，則針對本案區段徵收範圍土地目前是否屬優良農地之認定，是否應回歸以76年都市計畫變更前原規劃「農業區」、「保護區」之使用類別為認定基準，即有再予審酌之必要。換言之，原科學工業園區管理局於77年間原擬徵收本案原多屬「農業區」及「保護區」之農業用地作為「工業區」使用，惟嗣後已放棄徵收而實際未能供作「工業區」使用，何以新竹縣政

²⁶ 按農業發展條例第3條第10款規定：「農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：（一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。（三）農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。」

²⁷ 按76年12月4日所發布實施「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（部分零星工業區、農業區、保護區、學校用地、機關用地、道路用地、河道為工業區、農業區、保護區、學校用地、公園、綠地、道路用地）案」，其全案變更前（含新竹縣市轄區）半數以上土地係屬「農業區（208.9公頃）」及「保護區（938.82公頃）」，其中屬新竹縣轄區部分（即本件都市計畫通檢案之計畫範圍），原多屬「農業區」及「保護區」（如圖3及圖4所示）。

府擬於本件都市計畫通檢案再啟動區段徵收時，卻以該等土地多已於76年變更為「工業區」(事實上此一「工業區」已被放棄開發)，而認為其並非屬用以認定為農業用地之「農業區」與「保護區」，即有再進一步論述之必要。

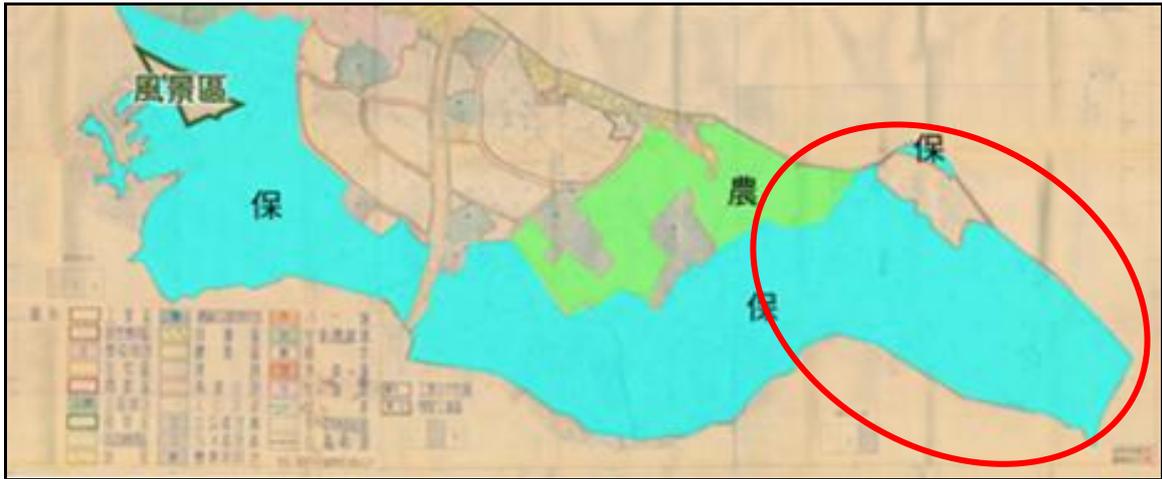


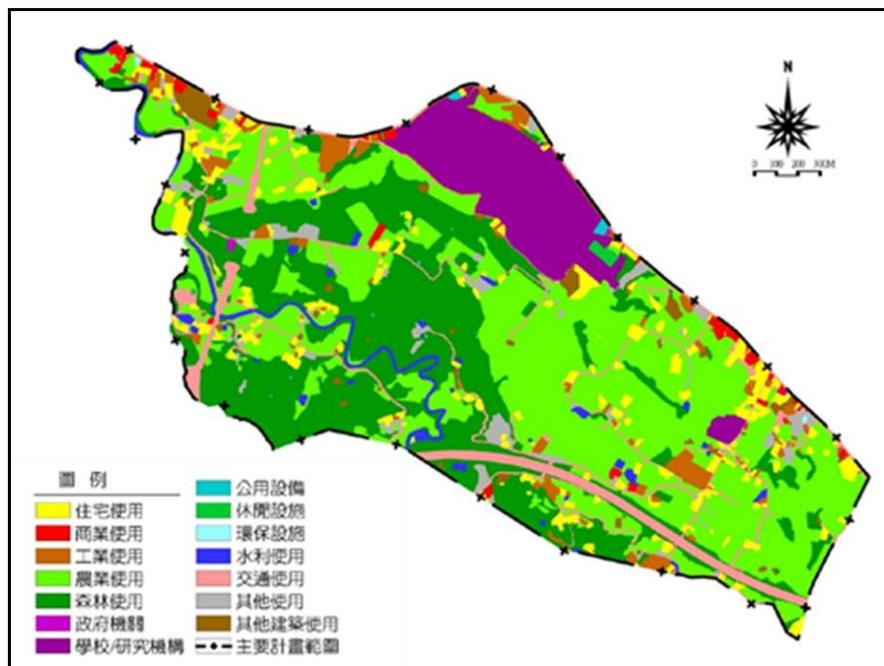
圖3 70年「擬定新竹科學工業園區特定區主要計畫」圖
資料來源：新竹縣政府



圖4 76年「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫」圖
資料來源：新竹縣政府

(八)事實上，據本院赴現場履勘之結果，以及本件都市計畫通檢案即「變更新竹科學工業園區(工研院暨附近地區)特定區主要計畫(第二次通盤檢討)」計畫書(公展板)

所附土地使用現況示意圖（如圖5）與衛星影像套繪圖（如圖6）所示，本件都市計畫通檢案之範圍內，除少數零星之住宅、聚落、學校、機關、工廠等地上物外，其餘現況多屬農業或林業使用，且區內仍有竹東大主圳、竹東圳8支線、9支線、10支線、11支線、12支線、13支線及14支線等9條主要水路供水灌溉（如圖7所示）²⁸；況新竹縣政府亦表示，本案計畫範圍內之二重埔、三重埔地區地形為區內較為平坦處，主要以農業使用為主，農糧作物主要分布於計畫區西側及高速鐵路東側之柯湖里地區，及計畫區東側三重埔里地區等語，足見本件都市計畫通檢案計畫範圍內土地現況仍以農業、林業為主要使用型態，是以針對本案區段徵收範圍土地目前是否屬優良農地之認定，自亦不宜忽略上開事實。



²⁸ 據新竹縣政府表示，竹東圳早期為竹東鎮二重埔地方士紳林春秀先生及地方人士協力聘請日本技師於民國15年動工興建，其水來自上坪攔河堰，線由13座隧道、6座水路橋、3座虹吸工及明暗渠組成，完成圳路長約21公里。竹東地區農田灌溉面積達530公頃，受益面積達800公頃。至於本計畫區內灌溉水路由東到西共包含竹東圳主圳、竹東圳8支線、9支線、10支線、11支線、12支線、13支線及14支線等9條主要灌溉水路，主要多配合地型由南往北流，除灌溉計畫範圍內農田，部分水路並續往北穿越中興路灌溉本計畫區外北側農田。

圖5 本案土地使用現況示意圖

資料來源：本件都市計畫通檢案計畫書（公展版）



圖6 本案區段徵收範圍及其衛星影像套繪圖

資料來源：新竹縣政府（橘色部分以外為區段徵收範圍）

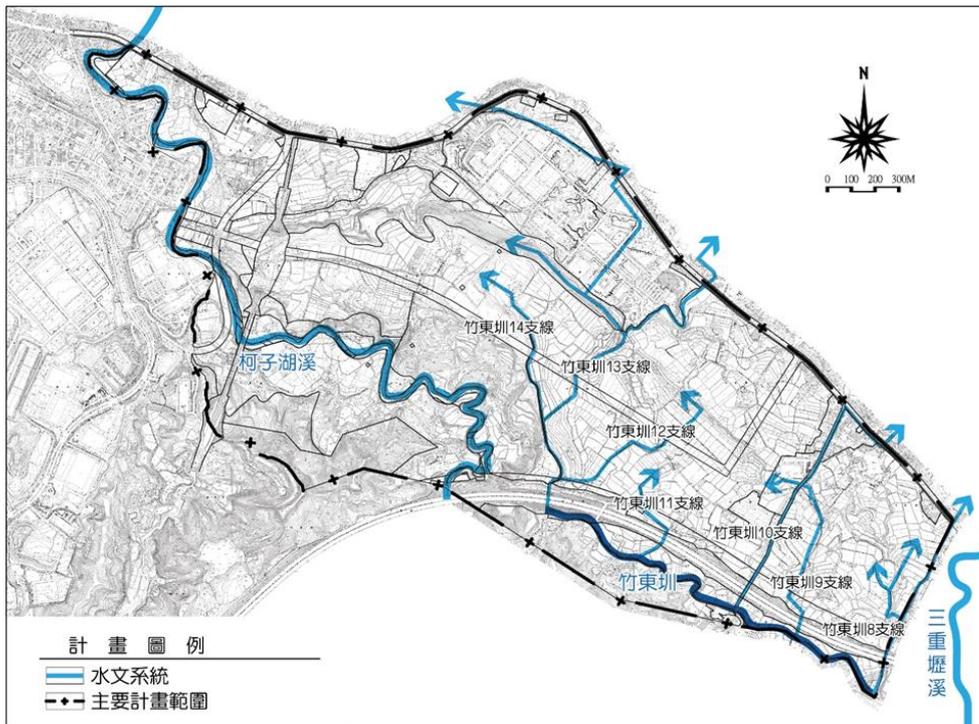


圖7 本案計畫範圍內竹東大主圳及其支線分布圖

資料來源：新竹縣政府

(九)案經內政部函復本院表示，本件都市計畫通檢案目前初步先以二重交流道及地區道路路網建構尺度，辦理新市區建設，並考量未來產業發展及彈性，調整適當工業區為產業專用區，合計區段徵收面積為289.25公頃，其中主要規劃增加住宅區89.25公頃及產業專用區78.8公頃，惟本案其主要開發目的究係辦理新社區開發，亦或係取得產業專用區土地?開發定位似不明確，且需用土地人(新竹縣政府)應先依土地徵收條例第3條之1第2項及第3條之2規定，考量辦理區段徵收之公益性及必要性，具體論述開發目的與土地使用規劃及開發範圍間之適當性、合理性、必要性，並綜合評估各種開發方式及本案須採區段徵收方式辦理之必要性；又現制都市計畫草案於內政部都市計畫委員會審議階段時，該部土地徵收審議小組即依「內政部土地徵收審議小組設置要點」第7點規定組成專案小組，並依該部102年10月9日土地徵收審議小組第40次會議決定之「土地徵收審議小組之專案小組作業方式」，與該部都市計畫委員會專案小組聯席聽取簡報或共同現勘，及要求需用土地人依區段徵收實施辦法第4條第2項規定報告徵收之公益性及必要性，先行審查，並提供相關建議意見供該部都市計畫委員會審議都市計畫內容之參考，該部均會審慎審核區段徵收案件之公益性、必要性、適當性及合理性，並以市價補償其地價，且責成需用土地人應完備拆遷安置計畫。又該部除積極改善現行區段徵收制度外，並研議從都市計畫方面、產業用地需求、提供多元化用地取得方式檢討，減少區段徵收之辦理，依據

現行都市計畫法相關規定，得以徵收、區段徵收、市地重劃、都市更新、開發許可、容積移轉、捐贈土地或代金等方式取得公共設施用地。本件都市計畫通檢案應考量未來都市發展需要，並兼顧土地所有權人權益，評估各種開發方式之優劣，進而決定最佳之開發方式，未來該部將依前述相關規定及作業方式，要求新竹縣政府說明本案辦理區段徵收之公益性及必要性，開發範圍之適當性及合理性，及本案無法改以其他方式辦理之具體理由，作為該部都市計畫委員會審議之參考等語。

(十)綜上，基於憲法所定比例原則之要求，土地徵收應為所欲達成徵收目的之最後手段，又區段徵收雖係土地徵收條例所定取得公共事業用地之一種手段，然因其有濃厚之土地開發色彩，且徵收規模動輒數十甚至數百公頃而影響眾多土地權利人，致常遭質疑其正當性並引發社會激烈抗爭，揆其殷鑑不遠，區段徵收之申請及核定機關，自須審慎為之。本件都市計畫通檢案擬開發78.8公頃產業專用區，卻須以區段徵收之強制手段徵收現況多屬農業使用之289.25公頃土地，究是否符合土地徵收條例第3條之1及第3條之2所定公益性與必要性等徵收要件，應請內政部於後續依法審慎評估。

五、鑑於本件都市計畫通檢案涉有都市計畫法制、人口、產業及農地區段徵收等疑義，且其與原都市計畫之名稱、目的及內容迥異，又兩者已相隔30餘年而恐存有時空環境大幅變遷，究其應否依環境影響評估法第26條規定進行政策環評，應請內政部併予釐清，並於必要時會商行政院環境保護署決定之：

(一)按環境影響評估法第26條及政府政策環境影響評估作業辦法第4條規定：「有影響環境之虞之政府政

策，其環境影響評估之有關作業，由中央主管機關另定之。」、「應實施環境影響評估之政策細項，由中央主管機關會商目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定。非屬前項應實施環境影響評估之政策細項，經中央目的事業主管機關或政策研提機關認有影響環境之虞者，得準用本辦法規定，由政策研提機關辦理政策環境影響評估。」次按行政院環境保護署101年10月17日發布之「應實施環境影響評估之政策細項」²⁹規定，土地使用政策之「新訂或擴大都市計畫（僅適用面積10公頃以上者）」，屬應實施環境影響評估之政策細項。

- (二)查本件都市計畫通檢案，不論就都市計畫法制、人口、產業、農地區段徵收等觀之，已存有前述待釐清疑義；次查本案雖名為「變更竹東鎮（工業技術研究院暨附近地區）特定區主要計畫（第二次通盤檢討案）」，然實際上自始並不存在所謂「竹東鎮（工業技術研究院暨附近地區）特定區主要計畫」，則如何對其進行通盤檢討；再查本案之規劃內容與目的，亦迥異於70年5月20日發布實施之「擬定新竹科學工業園區特定區主要計畫」，以及76年12月4日發布實施之「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（部分零星工業區、農業區、保護區、學校用地、機關用地、道路用地、河道為工業區、農業區、保護區、學校用地、公園、綠地、道路用地）」，且其已相隔30餘年而恐存有時空環境大幅變遷；另查原科學工業園管理局亦已於79年間放棄徵收本案原變更為「工業區」之土地，則本件都市計畫通檢案，性質上是否應定位為「新訂都市計畫」，而非「舊

²⁹ 依據「政府政策環境影響評估作業辦法」第4條第1項規定訂頒（上開辦法係環境影響評估法第26條授權訂頒之法規）。

都市計畫」之通盤檢討？是否應再進行政府政策環境應響評估？即非無疑義。案經本院諮詢專家學者亦表示，本件都市計畫通盤檢討案與原計畫有大規模之改變，而本案真正問題恐非產業發展之問題，而是住宅區要容納多少人口，以及有沒有必要在此一地區劃設住宅區之問題，宥於涉及主要計畫內容之大幅變更，不論是政策環評或是二階段環評似均有必要（重新）進行。基此，本案仍應請內政部於審議時，併予研處釐清，並於必要時會商行政院環境保護署決定之。

六、本件都市計畫通檢案於後續尚須經內政部都市計畫委員會審議，且該案擬採區段徵收開發之規劃，亦須先由需用土地人向該部土地徵收審議小組報告其公益性及必要性，是以陳訴人如有贊成或反對意見，亦得向該部提出，以保障權益：

（一）按都市計畫法第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19條第1項規定：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」第20條第1項規定：「主要計畫應依左列規定分別層報核定之：……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。」又同法第26條第

1項規定：「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3年內或5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。」第28條規定：「主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第19條至第21條及第23條之規定辦理。」

(二)次按有關區段徵收之實施，土地徵收條例第3條之1及第3條之2定有事前應進行公益性及必要性綜合評估分析之規定，又區段徵收實施辦法第4條亦規定需用土地人應會同當地直轄市或縣（市）主管機關及其他相關機關勘選區段徵收範圍，並填寫區段徵收評估報告書，作為各級都市計畫委員會審議都市計畫或區域計畫委員會審議區域計畫之參考（如前述）。

(三)本件「變更竹東鎮（工業技術研究院暨附近地區）特定區主要計畫（第二次通盤檢討案）」案，業經新竹縣政府以108年6月27日以府產城字第1080036728號函將計畫書、圖資料報請內政部提該部都市計畫委員會審議，且該案擬採區段徵收開發之規劃，亦須先由需用土地人向該部土地徵收審議小組報告其公益性及必要性，是以陳訴人如有贊成或反對意見，亦得向該部提出，以保障權益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，函請內政部參處見復。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、調查意見，移請本院人權保障委員會參處。

調查委員：高涌誠

中 華 民 國 1 0 8 年 9 月 日