

調 查 意 見

壹、案由：新竹市政府辦理該市香山區港南農村社區土地重劃案，將限建管制區納入重劃範圍，並辦理分配土地確定，過程涉有違失，嚴重損及民眾權益等情乙案。

貳、調查意見：

關於「新竹市政府辦理該市香山區港南農村社區土地重劃案，將限建管制區納入重劃範圍，並辦理分配土地確定，過程涉有違失，嚴重損及民眾權益等情」乙案。經函請新竹市政府、國防部簡報說明及提供相關卷證，並於民國（下同）102年5月17日赴現地履勘，同年6月4日、7月10日約詢新竹市政府、內政部（含地政司及土地重劃工程處）、國防部相關主管人員，爰經調查竣事。茲將調查意見列述於後：

一、新竹市政府辦理港南農村社區土地重劃，於開發審議期間明知部分土地位屬軍事飛航管制區，該府竟未於開發計畫提出具體因應對策，且於未確實查明重劃區限建管制範圍及允許建築高度之情形下，仍將限建土地納入重劃範圍，加上未於規劃設計及重劃分配時妥善因應，肇致重劃後約有 2066.91 平方公尺土地使用受限，18 位地主權益嚴重受損，顯未善盡職責，核有違失：

（一）按農村社區土地重劃條例施行細則第 3 條：「直轄市或縣（市）主管機關依本條例第 5 條規定勘選重劃區時，應就下列原則評估選定：（1）明顯之地形、地物界線；（2）社區人口及建地需求量；（3）土地使用狀況；（4）因區域整體發展或增加公共設施之需要；（5）土地所有權人意願；（6）財務計畫；

(7) 其他特殊需要」、農村社區土地重劃範圍勘選作業要點第 8 點：「重劃區因區域整體發展或增加公共設施之需要，其適度擴大之範圍，應避免將下列土地納入重劃區範圍：(1) 供文化保存使用土地；(2) 位屬環境敏感及特定目的事業使用土地；(3) 現供公共事業使用之土地或其他單位已提出申請開發為特定目的事業用地之土地；(4) 經政府擬定開發計畫或有重大建設之土地」等規定，雖無明文規範應避免將軍事限建管制區土地納入重劃區範圍，惟詢據內政部表示略以，有關農村社區土地重劃案是否有位於限建管制區，依非都市土地開發審議作業規範規定，應於辦理土地開發許可審議時，詳實查詢記載於非都市土地開發計畫書中，開發範圍納入限建管制區時，應讓重劃區內土地所有權人知悉、表達意見，並依其開發完成後之使用強度，擬具合理之重劃前後地價，作為土地分配之計算依據，以免損及土地所有權人權益等語，合先敘明。

(二) 本案新竹市港南農村社區土地重劃區位於新竹機場（屬大型軍用飛機場）副跑道（寬約 45 公尺）西側肩以西 127.5 至 542.7 公尺範圍內，其中 127.5 至 500 公尺部分屬軍方飛航限建管制範圍，應依國防部與內政部會銜公告之「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」，結合 80 年 9 月 5 日 2 部會銜公告之「新竹縣竹北市管制區禁、限建範圍圖」實施管制。依審定開發計畫書所載，系爭重劃區重劃後之乙種建築用地建蔽率為 60%，容積率為 180%，如以一般住宅建築高度每層 3.5 公尺計算，其容許建築高度至少應達 3 層 10.5 公尺，方不致影響重劃區內

土地所有權人之建築權益；詢據軍方表示，系爭重劃區建築高度實際有受影響範圍概約位於新竹機場副跑道西側肩以西 127.5 公尺至 191.7 公尺，由於位於機場限建管制區 23 跑道目視航線下方，依高距比 1 比 7 逐漸放寬限制高度，其合法可建築高度為 3.9 公尺至 13.1 公尺（另應再扣除高程落差）等語。惟查，新竹市政府辦理系爭重劃案，於 92、93 年進行資料蒐集（含非都市土地使用分區及各種使用地編定圖等）、初勘（該府會同香山區公所、港南里辦公室）、複勘（該府會同香山區公所、港南里辦公室、內政部地政司及土地重劃工程局）及先期規劃（該府委託內政部土地重劃工程局）階段，因該府事前未依「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」第陸-三項規定，將公告之軍事禁限建範圍依法定程序，標明於非都市土地使用分區圖及編定圖上，並於計畫書內說明該地區之土地使用限制，以致相關機關（單位）均未察覺、判明系爭重劃區位於軍事飛航管制範圍，故未能於重劃前置作業階段時，先行評估將限建土地納入重劃範圍之妥適性及可行性，錯失避免本案問題發生之先機。

(三)再查，新竹市政府於 95 年間辦理系爭重劃案非都市土地開發許可審議時，依規定以 95 年 5 月 17 日府地劃字第 0950047250 號函向空軍第四九九戰術戰鬥機聯隊（下稱空軍四九九聯隊）查詢系爭重劃區是否位屬「應予保護、禁止或限制建築地區」；嗣該聯隊以 95 年 6 月 16 日武籌字第 0950004331 號函復該府：「系爭重劃區位於新竹機場副跑道中心線約 650 公尺內，依『海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定

』，屬軍事飛航限建管制區。該區如有建物興建，請依規定備妥相關資料逕送該部審查」，顯示軍方於開發審議期間即已告知新竹市政府，系爭重劃區位屬軍事飛航限建管制範圍。詎料，該府未依「非都市土地開發審議作業規範」規定，於開發計畫提出具體因應對策，亦未於審定開發前，備妥詳細位置資料及相關實測距離數據，商請空軍四九九聯隊計算澄復系爭重劃區之「限建管制範圍」及「允許建築高度」，竟僅以系爭重劃區內及毗鄰土地 83、84 年即有軍方准予按圖興建之合法建築物（申建高度分別為 14 及 13.1 公尺，實際建築高度分別為 10.6 及 9.75 公尺，其中 84 年申請案至 94 年間仍在建築中）為憑，草率推論系爭重劃區限建管制不影響重劃後之土地建築使用。在未確實查明該重劃區受限建影響範圍之情況下，仍將限建土地納入重劃範圍，且未將可能受限建影響區域規劃作為公共設施用地，亦未依農村社區土地重劃條例第 10 條規定，斟酌、比較重劃前後土地之利用價值，合理計算其公共設施用地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償之標準，加上未能於重劃區土地分配結果公告確定前（98 年 4 月 29 日），變更開發計畫即時因應，以致重劃後地主向該府申請建築時發現渠土地建築使用受限，所造成之問題與衝擊已難以補救。詢據新竹市政府表示，本案初步統計重劃後受影響之地主人數約 18 人，面積約 2066.91 平方公尺等語。

- （四）綜上，新竹市政府辦理系爭重劃案，於開發審議期間明知部分土地位屬軍事飛航管制區，該府竟未於開發計畫提出具體因應對策，且於未確實查明重劃區限建管制範圍及允許建築高度之情形下，仍將限

建土地納入重劃範圍，加上未於規劃設計及重劃分配時妥善因應，肇致重劃後約有 2066.91 平方公尺土地使用受限，18 位地主權益嚴重受損，顯未善盡職責，核有違失。

二、國防部於 83 年與內政部會銜發布「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」後，未配合修正相關管制區禁限建範圍圖，以致新作業規定與舊管制圖籍分別割裂適用，欠缺法令適用整體性及權利義務衡平性，不僅造成設管單位對於軍事飛行禁限建管制區允許建築高度之計算、審核產生混淆、歧異，更間接導致地方政府重劃建設無所依循，顯有疏失：

(一)國防部依國家安全法施行細則（原動員戡亂時期國家安全法施行細則）第 36 條規定，為避免變更地形、地貌，妨害作戰效能或重要軍事設施安全，於 76 至 80 年間先後與內政部會銜公告臺澎地區重要軍事設施管制區 124 處及「動員戡亂時期臺澎地區海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建劃定及公告作業規定」（下稱「舊作業規定」），並公告禁限建範圍管制圖（含本案新竹縣竹北市軍事設施管制區公告圖，下稱「舊管制圖」），作為軍方設管單位實施審查及管制之標準與依據；嗣於 83 年 5 月 30 日，國防部再與內政部會銜公告「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」（下稱「新作業規定」），舊作業規定同時廢止，先予敘明。

(二)按新作業規定略以，國防部為確保軍事設施安全，依規定得會同內政部指定重要軍事設施地區，劃為管制區並公告之，又為避免妨害重要軍事設施安全

，得會同內政部在管制區內指定一定範圍內實施禁建、限建。惟查，國防部於 83 年與內政部會銜公告「新作業規定」後，因民意反對（新規定較嚴）及經費不足等因素，未重新公告新禁限建範圍管制圖（下稱「新管制圖」），以致各軍用飛機場設管單位仍沿用 80 年公告之「舊管制圖」，並結合「新作業規定」實施相關禁、限建作業之審查及管制。然而，軍方上開作法顯然忽略「舊管制圖」係依「舊作業規定」（禁建範圍：跑道及副跑道兩側，自道肩邊緣起向左右各 100 公尺……；限建範圍：跑道及副跑道兩側，自道肩起，向左右各 500 公尺……）所繪製公告，與新作業規定（禁建範圍：寬由跑道中心線向兩側各展 150 公尺所構成之矩形……；限建範圍：……轉接面自距跑道（副跑道）中心線兩側各 150 公尺處，向外 420 公尺……）對於機場禁限建範圍起算點、延伸距離、構成面及限建區允許建築高度之起算點須否扣除禁建區等計算方式均有不同，竟任意將「新作業規定」與「舊管制圖」割裂適用，欠缺法令適用整體性及權利義務衡平性，導致設管單位對於限建高度審核適用標準產生混淆、歧異。

- (三)以新竹機場限建管制範圍內之港南農村社區土地重劃區周邊為例，軍方設管單位分別於 83、84 年間審核：(1)港南段建物(位於系爭重劃區內，約距機場西滑行道肩 150 公尺，無高程差)，及(2)新航段建物（毗鄰系爭重劃區，約距機場西滑行道肩 150 公尺，高程差 3 公尺）之新建申請案，經現地會勘結果認定，並按高距比 1 比 7 計算，其允許建築高度各為 18.4（即 $(150/7) - 3$ ）及 21.4（即 $(150/7) - 0$ ）公尺，由於申請人申建高度僅為 14 及

13.1 公尺，符合規定，爰分別於 83 年 6 月 3 日、84 年 2 月 14 日函復新竹市政府准予按圖興建（下稱上開 2 案）。嗣新竹市政府辦理港南農村社區土地重劃，雖知有部分土地位屬軍事飛航管制區，然該府以上開 2 案為憑，推論系爭重劃區限建管制不影響重劃後之土地建築使用，逕將限建土地納入重劃範圍，及至重劃後地主向工務單位申請建築始發現，該府認定之允許建築高度與軍方審核標準有相當落差，然已對重劃後地主權益造成嚴重損害。依據國防部空軍司令部澄復說明略以，新竹機場（大型軍用飛機場）之禁限建管制執行標準，於 83 年「新作業規定」公告前，審查機場轉接面限建區應以道肩起算；於「新作業規定」公告後，審查機場轉接面限建區應以道肩向外 100 公尺處起算，故上開 2 案係審查錯誤案件，港南段建物及新航段建物之允許建築最高高度應分別為 4.1（即 $((150-100)/7)-3$ ）及 7.1（即 $((150-100)/7)-0$ ）公尺等語。惟查，上開 2 案原審核結果實非單純「審查錯誤」所致，軍方顯係將「新作業規定」與「舊管制圖」分別割裂適用，以致設管單位及地方政府無所適從，國防部允應確實釐清，並提出具體解決對策，俾杜爭議。

- (四) 綜上，國防部於 83 年與內政部會銜發布「新作業規定」後，未配合修正相關管制區禁限建範圍圖，以致「新作業規定」與「舊管制圖」分別割裂適用，欠缺法令適用整體性及權利義務衡平性，不僅造成設管單位對於軍事飛行禁限建管制區允許建築高度之計算、審核產生混淆、歧異，更間接導致地方政府重劃建設無所依循，顯有疏失。

三、內政部及其所屬土地重劃工程處辦理港南農村社區土地重劃案先期規劃地區之複勘、同意及重劃計畫書之核定等，未善盡職責，核有疏失。該部允應督飭地方政府將公告之軍事禁限建範圍及土地使用限制，依法定程序說（標）明於計畫書及相關圖籍，並於非都市土地開發審議時，確實於開發計畫提出具體因應對策，更應檢討相關法令，強化重劃範圍勘選作業及計畫書圖審查機制，即早查明重劃區內禁限建管制情形，並明確規範將禁限建土地納入重劃範圍時，其規劃設計、負擔計算暨土地分配應行注意事項，供各地方政府據以遵循，俾重劃工作確實發揮促進土地合理利用、改善居民生活環境之政策功能，並避免農村社區土地重劃受軍事禁限建管制影響，損及重劃地主權益：

（一）按農村社區土地重劃條例第1條第1項：「為辦理農村社區土地重劃，以促進農村社區土地合理利用，改善生活環境，特制定本條例」、同條例第3條：「本條例所稱農村社區，指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落（第1項）。前項農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍（第2項）」等規定甚明，農村社區土地重劃之實施，係為有效改善鄉村區、農村聚落及原住民聚落土地產權複雜零碎問題、提高土地利用價值及生活環境品質。因此，政府辦理農村社區土地重劃工作時，如遇有軍事禁限建管制問題，允應審慎評估、妥善處理，並落實相關法定程序，以避免重劃地主之權益分配產生差別待遇，導致重劃工作無法發揮應有之政策功能。

- (二)查政府辦理農村社區土地重劃範圍勘選作業，應先蒐集合於條件地區之土地登記資料、地籍圖、地形圖、非都市土地使用分區及各種使用地編定圖基本資料，由地方主管機關邀同相關單位及鄉（鎮市區）公所、轄區內地政事務所、村（里）辦公處、社區發展協會、農田水利會等有關人員進行初勘作業，並邀請擬辦重劃範圍內土地所有權人舉行說明會，說明重劃意旨及聽取土地所有權人對於重劃之意見及建議後，再由內政部土地重劃工程處邀同中央及地方有關機關、團體辦理複勘作業及複勘檢討會，並嗣審查決定辦理先期規劃地區後，進行先期規劃作業。惟內政部及其所屬土地重劃工程處（原土地重劃工程局）辦理港南農村社區土地重劃案先期規劃地區之複勘與同意，未能於事前督飭新竹市政府確依「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」第陸-三項規定，於接獲該部及國防部會銜之公告及地形、地籍圖後，即將公告之軍事禁建、限建範圍依法定程序，標明於非都市土地使用分區圖及編定圖上，同時於計畫書內說明該地區之土地使用限制；加上目前農村社區土地重劃相關法令均未明文規定，於勘選重劃範圍及辦理先期規劃時，須先查明相關土地是否已有受禁限建管制影響，並評估將禁限建土地納入重劃範圍之妥適性及可行性，以致複勘及先期規劃功能無法落實，未能即時於重劃前置作業階段，排除禁限建管制因素可能對農村社區土地重劃工作造成之負面影響。
- (三)又直轄市或縣（市）主管機關應按農村社區土地重劃先期規劃結果，進行非都市土地開發審議，並擬訂重劃計畫書、圖，邀集土地所有權人及有關人士

等舉辦聽證會，修正重劃計畫書、圖，經徵得區內私有土地所有權人過半數，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意，報經中央主管機關內政部核定並公告 30 日後實施。惟查，新竹市政府辦理系爭重劃案之非都市土地開發審議，雖有向民航局及軍方函詢軍用機場禁限建問題，確認重劃區位屬應予「保護、禁止或限制建築地區」，並查填「條件發展地區查詢表」，卻未依「非都市土地開發審議作業規範」規定於開發計畫提出具體因應對策，即獲審議通過並核發開發許可，顯見相關審議過程過於草率；且按目前相關法令規定，農村社區土地重劃計畫書、圖內容並無包括禁限建管制審核事項，加上未明確規範將禁限建土地納入重劃範圍時，其規劃設計、負擔計算暨土地分配應行注意事項，以致後續內政部辦理農村社區土地重劃計畫書、圖核定時，未能針對禁限建問題進行審查，把關功能形同虛設。

- (四)綜上，內政部及其所屬土地重劃工程處辦理系爭重劃案先期規劃地區之複勘、同意及重劃計畫書之核定等，未善盡職責，核有疏失。該部允應督飭地方政府將公告之軍事禁限建範圍及土地使用限制，依法定程序說(標)明於計畫書及相關圖籍，並於非都市土地開發審議時，確實於開發計畫提出具體因應對策，更應檢討相關法令，強化重劃範圍勘選作業及計畫書圖審查機制，即早查明重劃區內禁限建管制情形，並明確規範將禁限建土地納入重劃範圍時，其規劃設計、負擔計算暨土地分配應行注意事項，供各地方政府據以遵循，俾重劃工作確實發揮促進土地合理利用、改善居民生活環境之政策功能，並避免農村社區土地重劃受軍事禁限建管制影響

，損及重劃地主權益。

處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正新竹市政府。
- 二、調查意見二，提案糾正國防部。
- 三、調查意見三，函請內政部確實檢討改進見復。
- 四、影附調查意見一，函請新竹市政府查明議處相關失職人員見復。

調查委員：林鉅銀

中 華 民 國 102 年 8 月 22 日