

調 查 意 見

壹、案由：據訴，交通部擬訂「臺灣桃園機場園區綱要計畫」及內政部通過「桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫案」，其內容涉有諸多違法或未盡合理之處。究上開計畫內容及用地需求是否符合公益性及必要性？有無過度侵害人民權利？審議程序是否合法？有無給予被影響居民陳述意見之機會並予以回應？似均有進一步深入瞭解之必要乙案。

一、內政部擬定「桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」，業經該部區域計畫委員會審查通過，採新訂都市計畫辦理，其實質計畫內容，正依法進行審議中，迄今辦理程序與相關法令規定，雖尚無不合，惟本計畫係我國歷年來規模最大之區段徵收開發案，徵收面積高達 3,126 公頃，幾佔已辦理區段徵收面積的一半，政府部門允應妥慎務實規劃與執行，以真正達成計畫整體效益，並確實維護憲法保障人民之基本權利。

(一)按土地徵收乃對人民受憲法保障之基本權利予以強制性之侵犯，依憲法第 23 條規定，國家必須有正當之理由，而且要有法律依據，方得為之。亦即，土地徵收之前提，是所擬興辦之公共事業或徵收之目的須存在足以剝奪私人財產權之公共利益。由於徵收行為，係以人民基本權利具體的損失為其代價，故其所應具備之公益性與必要性，必須經過一個具體的公益與私益衡量，始足當之。近年來因苗栗大埔地區區段徵收案，引發民眾強烈的反對與抗爭，該案徵收處分業經臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決撤銷，對於徵收的公益性及其程序

提出諸多質疑。此外，依內政部統計資料，截至 103 年 3 月底止，全國已辦竣及辦理中之區段徵收區計有 107 處，開發面積達 7,832.26 公頃。另都市計畫規劃應辦理區段徵收，但尚未辦理地區，仍有 3,597.11 公頃，其中尚無預計辦理期程者竟達 2,838.81 公頃。此外，都市計畫發布實施日期最早有自 68 年 6 月，最新則為 97 年 7 月，區段徵收延宕開發，短則 5 年，長則已超過 35 年，究其尚未辦理之原因，無外乎財務評估不可行、尚未擬定細部計畫、地主反對、尚無開發需求、開發面積過小不符開發效益等，此皆未經審慎規劃即予以訂定，或雖已訂定卻未依相關規定確實執行，終致最後無法開發之實例，合先敘明。

- (二)復按國際機場園區發展條例第 1 條規定：「為提升國家競爭力，並促進國際機場園區及航空城發展，進而帶動區域產業及經濟繁榮，特制定本條例。」第 2 條規定：「本條例之主管機關為交通部。」第 3 條規定：「本條例用詞，定義如下：一、機場專用區：指主管機關劃定提供航空運輸服務所需之機場範圍。二、國際機場園區：指機場專用區及其區內或毗鄰之自由貿易港區（以下簡稱自由港區）。三、航空城：指國際機場園區周邊因機場活動所衍生發展之各類商業、加工製造、會議展覽、休閒娛樂及住宅等相關使用之區域。…」第 5 條規定：「主管機關應擬訂園區綱要計畫，報行政院核定；變更時，亦同。…」第 9 條規定：「主管機關得依第五條第一項園區綱要計畫，商請中央都市計畫主管機關擬訂園區特定區計畫。…」第 11 條規定：「主管機關核定園區實施計畫所需新增之土地，…其為私有者，由機場公司與所有權人協議價購或以其他

方式取得使用權利，協議價購或以其他方式取得使用權利已達計畫新增用地面積百分之五十，而其他新增計畫用地無法價購或取得使用權利時，得依法申請徵收。必要時，得由主管機關指定交通部民用航空局（以下簡稱民航局）依法辦理撥用、徵收或區段徵收。…」

- (三)另按都市計畫法第 12 條規定：「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。」第 14 條第 1 項規定：「特定區計畫，必要時，得由內政部訂定之。」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三十天及舉行說明會，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。主要計畫在區域計畫地區範圍內者，內政部在訂定或核定前，應先徵詢各該區域計畫機構之意見。…」故都市計畫之擬定、變更、發布及實施，雖按都市計畫法相關規定辦理，惟鑑於都市發展用地有供過於求之情況，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，內政部於 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」¹，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之案件，屬可行性規劃階段，至於實質計畫內容、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。另配合土地徵收條例之修正，內政部都委會專案小組審議時，需用土地人應先向土地徵收審議小組報告公益性及必要性，並提供初步建議意見供都委會審議之參考²，以提高都市計畫規劃之必要性外，並確保區段徵收執行之可行性。

(四) 本案緣於行政院 98 年 12 月 2 日核定通過「愛臺 12 建設」總體計畫，以「活力經濟、永續臺灣」的願景再創經濟新奇蹟，「桃園航空城」列為 12 項優先建設之一。嗣桃園航空城區域計畫於 99 年 4 月公告實施，屬綱要性之指導計畫，須依區域計畫法及非都市土地使用管制規則申請開發許可，惟因某些因素³致使計畫內容難以施行。另交通部依據國際機場園區發展條例第 5 條規定，擬定「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」（下稱桃園機場園區綱要計畫）報經行政院 100 年 4 月 11 日函示，本案係「愛臺 12 建設」—桃園航空城之重要核心建設項目，原則同意。101 年 6 月 7 日行政院第 3301 次會議通過「黃金十年國家願景」，「打造臺灣成為東亞海空樞紐」列為 31 項施政主軸之一。以桃園國際機場為中

¹ 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」

² 區段徵收實施辦法第 4 條第 2 項規定：「需用土地人應於內政部都委會或內政部都委會審議通過前，向內政部報告其公益性及必要性。」

³ 包括(1)各功能分區位置及範圍未臻明確及其管制困難，(2)區域計畫範圍內土地以開發許可方式辦理，土地取得困難，(3)公共設施建設無法整體規劃、取得闢建，滿足地方需求。

心規劃的「桃園航空城」為建立海空樞紐施政主軸之首要旗艦計畫。101年9月18日行政院宣布「桃園航空城核心計畫」正式啟動，於同年10月2日成立「行政院推動桃園航空城核心計畫專案小組」，統籌協調桃園航空城核心計畫之規劃、開發及招商等相關事宜，以整合跨部會資源，加速計畫推動，並於102年3月27日核定「桃園航空城機場園區建設計畫」及「桃園航空城附近地區建設計畫」為重大建設⁴。

(五)此外，交通部為落實桃園機場園區綱要計畫，依國際機場園區發展條例第9條規定，於101年12月12日函請內政部協助辦理特定區計畫擬定及審議事宜，內政部基於「桃園航空城」係屬當前政府重要政策，經函請桃園縣政府同意後，依都市計畫法第12條規定，擬定「桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」（下稱系爭計畫），並依同法第20條及「非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點」規定，提請內政部區域計畫委員會（下稱區委會）審議。區委會受理後即組成專案小組，於102年1月11日辦理現地會勘，並召開3次專案小組會議，就本案區位、機能、規模等相關項目進行討論後，提經102年4月25日區委會第323次會議審查決議，基於本計畫為行政院核定之國家重大建設計畫，為提升桃園機場服務機能，就區位、規模及機能等項目原則同意，辦理新訂都市計畫⁵。

(六)因桃園航空城係以桃園國際機場所創造客貨運輸與運籌服務的便捷性與國際連結性，吸引相關產業在其周邊群聚發展，進而形成以機場為中心的多元機

⁴ 擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫(再公展草案)，頁1-3。

⁵ 同前註。






能都會區。桃園國際機場園區可視為蛋黃，周邊產業發展區可視為蛋白；以蛋黃外溢效益帶動周邊產業發展，而周邊產業發展又反過來產生良性循環，強化核心機場多元競爭力。蛋黃與蛋白相互回饋可產生乘數放大效應，進而帶動臺灣產業轉型，從單純進出口轉型為轉運加工再出口。故系爭計畫包含行政院 102 年 3 月 27 日核定之「桃園航空城機場園區建設計畫」及「桃園航空城附近地區建設計畫」2 區域（如附圖 1），總面積 4,771.50 公頃，前者開發主體為交通部，包括現有機場及自由貿易港專用區，及機場擴建區範圍（擴充第三跑道用地、機場擴充用地、自由貿易港專用區及周邊地區）釋出之海軍基地及周邊地區，需辦理區段徵收面積計約 1,435 公頃⁶，開發總經費約新臺幣（下同）1,024 億元；後者開發主體為桃園縣政府，包括航空噪音 60 分貝等噪音線以北之產業發展區，捷運車站周邊商業、住宅區（機場捷運 A11、A15 及 A16 車站及航空城捷運線 G14 車站周邊地區），需辦理區段徵收面積計約 1,691 公頃⁷，開發總經費約 1,596 億元，合計區段徵收面積達 3,126 公頃，總開發經費 2,620 億元⁸，為我國史上單一區段徵收規模最大之案件，幾佔已辦理（含已辦竣及辦理中）區段徵收面積的一半。

⁶ 擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫(再公展草案)，頁 8-93~頁 8-98。

⁷ 資料來源：同前註。

⁸ 各項開發成本包括現金補償地價、地上物補償及遷移費、土地整理費用、公共設施費用及貸款利息，資料來源：同前註。

圖例

-  計畫範圍
-  桃園航空城機場園區建設計畫(交通部)
-  桃園航空城附近地區建設計畫(桃園縣政府)
-  剔除區段徵收地區
-  都市更新地區

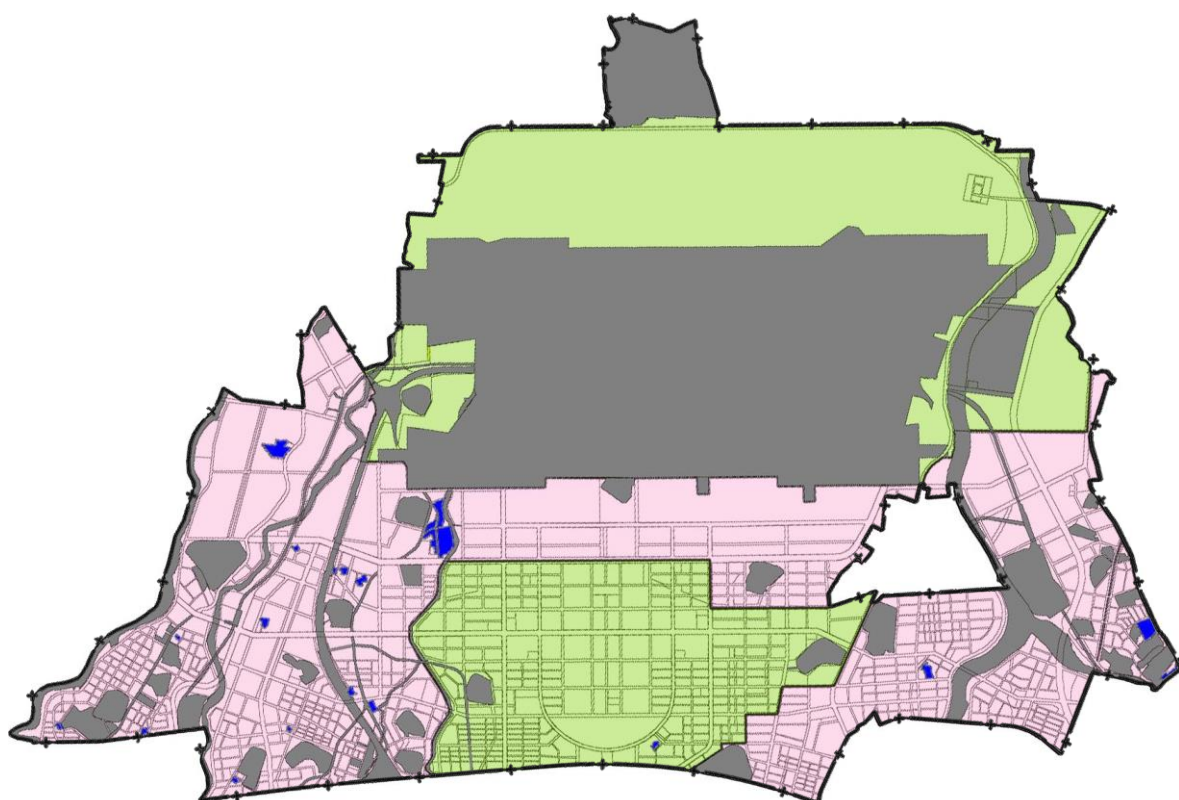


圖 1 系爭計畫範圍示意圖

資料來源：本案履勘時內政部提供之簡報資料。

(七)詢據內政部表示，該部（營建署城鄉發展分署）依都市計畫法第 19 條第 1 項規定於 102 年 7 月 24 日至 102 年 8 月 22 日止辦理系爭計畫公開展覽，並分梯舉辦 12 場次公開說明會，102 年 7 月 24 日至 26 日刊登聯合報公告，102 年 9 月 4 日檢送計畫書、圖及公民團體意見至內政部，因案情複雜，由該部都市計畫委員會（下稱都委會）組成專案小組召開

21次會議，並於102年10月14日赴現場勘查；另該部都委會專案小組與土地徵收審議小組專案小組共同召開7次會議聯席審查⁹，針對公益性、必要性與民眾權益部分審慎討論，獲致具體初步建議意見後，提請都委會102年12月24日第818次會議審議，因民眾陳情意見眾多，無法凝聚共識，復於同年12月30日繼續審議，做成決議由內政部（營建署城鄉發展分署）依照修正計畫書、圖，再依同法第19條第1項規定辦理公開展覽及說明會後，將公民或團體提出陳情意見送交都委會專案小組繼續討論；另有關係爭計畫用地需求評估、區段徵收財務評估、分期分區計畫、開發期程、拆遷安置計畫、埤塘專用區及河川區是否納入區段徵收範圍等議題，將繼續由都委會專案小組討論（必要時將與內政部土地徵收審議小組專案小組召開聯席會議）。系爭計畫修正後雖再於103年2月辦理公開展覽，並提103年6月24日都委會第830次會議審議，惟因與會委員對於部分計畫內容仍有意見，決議由內政部（營建署城鄉發展分署）修改後再送專案小組審查，故系爭計畫案尚未審議通過，惟其計畫範圍與區段徵收之開發方式，均未改變。

(八)綜上所述，內政部擬定系爭計畫，業經該部區域計畫委員會審查通過，同意其區位、規模、機能，並採新訂都市計畫辦理，區段徵收方式開發，其實質計畫內容，正依法進行審議中，迄今辦理程序與相

⁹ 區段徵收實施辦法第4條第2項規定，需用土地人應於內政部區域計畫委員會或都市計畫委員會審議通過前，向該部土地徵收審議小組報告其徵收之公益性及必要性。為此，該部土徵小組為配合航空城開發計畫審議需要，於系爭計畫審查申請准予新訂都市計畫提報該部區委會與都委會階段時，先行安排「桃園航空城機場園區建設計畫」及「桃園航空城附近地區建設計畫」兩區至該部土地徵收審議小組報告徵收公益性及必要性，並與都委會召開聯合小組會議。

關法令規定，雖尚無不合，惟系爭計畫係我國歷年來規模最大之區段徵收開發案，徵收面積高達 3,126 公頃，幾佔已辦理區段徵收面積的一半，政府部門允應妥慎務實規劃與執行，以真正達成計畫整體效益，並確實維護憲法保障人民之基本權利。

二、「桃園航空城機場園區建設計畫」係依交通部所擬「桃園機場園區綱要計畫」劃設，其「機場專用區」與「自由貿易港專用區」均具前瞻及整體性規劃，用以增進機場設施與功能，方向允宜肯認；惟有關第三跑道之配置方案與專用區之規模，仍應循法定程序，於申請徵收時，由土地徵收審議小組依法審查。

(一)按國際機場園區發展條例第 5、6、9 條規定，機場園區未來發展相關作業係分階段推動，機場園區綱要計畫相當於可行性研究階段之成果，其主要內容包含園區功能定位與發展策略、運量發展預測、未來用地範圍及使用配置、交通運輸規劃、開發方式與事業及財務計畫策略等，綱要計畫需先核定後，後續特定區計畫、區段徵收計畫、實施計畫及重大建設計畫等才能據以推動。交通部所擬「桃園機場園區綱要計畫」為桃園國際機場躋身國際重要機場之重要指導計畫，預估除可帶動外圍航空城開發效益外，另機場本身園區發展及建設工程，至目標年 2030 年總計產生經濟效益約 1 兆 6,400 億元，增加中央稅收約 820 億元，增加就業機會約 18 萬個。系爭計畫中之「桃園航空城機場園區建設計畫」即依該計畫之內容劃設，主要包括「機場專用區」面積約 1,732 公頃¹⁰、「自由貿易港專用區」面積約 161

¹⁰ 包括現有桃園國際機場用地(面積 1,224 公頃)及「桃園機場園區綱要計畫」指導新增機場擴建用地範圍內之第三跑道、新貨運站、貨機坪、第三航站、客機坪、支援輔助設施區、維修區等，擴大面積約 508 公頃，擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫(再公展草案)，

公頃¹¹。

- (二)依「桃園機場園區綱要計畫」所載，「機場專用區」擴建用地範圍內之第三跑道，主要係因桃園機場現雖有兩條跑道，惟機場東北角貨運機坪進出需穿越現有跑道，並有快速滑行道配置不符現代機型操作特性等情形，加上目前民航空域受軍方限航區及訓練空域壓縮而顯不足、松山機場離到場航路與桃園機場使用空域互有關聯、西南側之新竹空軍基地航線，以及考量減低噪音而無法讓起飛航機提前轉彎等影響及限制，既有雙跑道容量為 50 架次/小時，以尖峰小時係數 7%(全球主要樞紐機場之客機尖峰小時係數約為 6%~8%)，推估其年容量為 26 萬架次/年。在既有雙跑道容量提升下(70 架次/小時，以尖峰小時係數 7%計算，則年起降架次可達 37 萬架次/年)，推估 2030 年需要第三跑道。若既有跑道容量無法提升，則可能將在 2019 年面臨尖峰時段容量飽和，無法對應前述運量需求，並可能產生較長的航機延滯時間，影響服務水準，故需要更早進行新跑道興建工程。
- (三)第三跑道如採獨立平行跑道配置，於適當條件配合下，三條跑道航機起降可各自運作互不影響，發揮最適整體跑道容量，可服務年旅客量為 7~9 千萬人，除能因應發展目標運量每年 5.8 千萬人次之需求，尚保留相當餘裕，確保未來計畫發展彈性。除了容量因素外，也要考量整體機場運作之均衡性、土地取得與各設施發展配合度等。經研擬 A、B、C 等 3 種跑道配置方案，並根據「發展目標運量、跑道容

頁 4-16。

¹¹ 包括現行航空貨運園區(45.02 公頃)及依「桃園機場園區綱要計畫」於周邊臨近地區劃設，擴建範圍包含現有遠雄自由貿易港區計畫周邊，航空噪音 60 分貝線以北地區。

量、用地徵收範圍、周邊環境衝擊、計畫發展彈性」5大項進行評估，雖整體跑道系統容量皆能因應本計畫設定之發展目標運量需求，惟方案B、C在因應發展目標運量需求後已無餘裕，未來桃園機場園區高度成長將須再另覓用地建設新的跑道。而方案A為確保整體跑道系統容量最大化，雖然新建之第三跑道與北跑道位置距離較遠，所需配合的用地徵收範圍最大、對周邊環境的衝擊也較其他方案大，但除能因應發展目標運量需求之外，在跑道容量上尚保留相當餘裕，確保未來計畫發展彈性。因此，為確保可靠之機場容量並保留計畫發展彈性，跑道配置採用方案A，於現有兩條跑道維持不變情況下，另於現有機場北側新增第三跑道，以減少對桃園地區居民噪音及禁限建之影響，並依循機場整體西客東貨配置原則，於其西側規劃客機坪與衛星廊廳，並透過地下PMS¹²與第三航廈進行串聯，東側則規劃貨機坪與新貨運站；另因應今後國籍航空機隊擴充及外籍航空公司進駐可能帶動之維修需求，於機場西北側之擴建用地規劃新維修區。

- (四)另「自由貿易港專用區」，係因應兩岸直航及ECFA簽署後之產業布局與商機，規劃於既有機場園區之東側自由貿易港區擴建，除可與機場貨運設施高度聯結，亦期望藉其便捷與優惠措施，吸引更多國內外企業進駐而帶動貨運量成長，並可支援我國產業轉型、提高附加價值，以拓展海外市場。有關自由貿易港區機能部分，應引具備物流、製造與支援等三項機能。「物流機能」除招攬一般倉儲物流業者進駐外，亦須吸引高附加價值之物流服務業者進駐，

¹² 即旅客自動電車輸送系統 (People Mover System)。

並與製造機能結合。「製造機能」招攬對象係以仰賴空運為主之電子零組件製造業者（其主要業務在於進行研發試產或量產前試產之前端研發製造）為主。「支援機能」係指金融、法律、會計等專為自由貿易港區業者提供服務之機構。此外，亦須如零售、餐飲等提供自由貿易港區內就業人口服務之業者進駐。

(五)復依「桃園機場園區綱要計畫」所載，機場園區至2030年以前之總投資金額達2,940億元，包含基礎建設(擴建用地取得與聯外道路建設)與航空、非航空建設，其中預定辦理區段徵收開發成本(2011~16年)，由民航作業基金成立專案計畫辦理；機場園區聯外道路除部分由區段徵收計畫辦理外，餘由國道基金辦理；「機場園區之航空與非航空建設」部分由民間參與開發、部分由民航作業基金支應，其餘由國營機場公司籌措辦理。預計於2011~2020年間辦理既有用地之活用與取得擴建用地，2017~2030年間開發北側擴建用地，如於辦理區段徵收期間取得地主同意，亦可提早同步展開環評相關調查作業。將有助於將整體開發作業期程提前約4年(2024年)完成。

(六)綜上，系爭計畫中之「桃園航空城機場園區建設計畫」係依交通部所擬「桃園機場園區綱要計畫」而劃設，且「機場專用區」與「自由貿易港專用區」具前瞻及整體性規劃，用以增進機場設施與功能，方向允宜肯認；惟有關第三跑道之配置方案與專用區之規模，仍應循法定程序，於申請徵收時，由土地徵收審議小組依法審查。

三、「桃園航空城附近地區建設計畫」係由桃園縣政府負責開發，所規劃住宅區、商業區容納人口數額，已超

過系爭計畫年期 130 年之計畫人口 20 萬人，且未考量鄰近都市計畫區住宅區、商業區可容納的人口數額，難謂允當。

- (一)按非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點第 5 點規定：「(一) 區位分析：1. 都市發展趨勢之關聯影響：(1) 新訂或擴大都市計畫，該申請範圍所在之鄉(鎮、市、區)既有都市計畫區都市發展用地或計畫人口應達百分之八十以上。……(二) 規模分析：全直轄市、縣(市)已發布實施或擬訂中之都市計畫(含本部區委會、各級都市計畫委員會審議中或審議通過，但尚未發布實施之新訂或擴大都市計畫，與都市計畫通盤檢討案件)其計畫人口、計畫年期、計畫範圍、計畫面積與區域計畫總量管制及成長管理之配合情形…。2. 應依據各該區域計畫對於目標年人口與用地需求總量管制及成長管理之指導，核實推估人口成長與分布，及實際用地需求。3. 調查計畫範圍內之現況人口，並說明擬引進計畫人口(含居住人口或產業人口)之策略及優勢條件。各類型都市計畫之計畫人口規模推估方式如下：…(2) 產業為主型：依據產業發展需要，核實推算就業人口，並應經中央工業或產業主管機關核可。…非都市土地以發展產業、保持優美風景、管制發展或其他特定目的，申請辦理新訂或擴大都市計畫者，得不受第一項第一款之限制。」
- (二)揆之上開作業要點第 5 點規定內容，有關區位分析之規定，係為避免既有都市計畫閒置，造成公共投資浪費，故要求申請範圍所在之鄉(鎮、市、區)都市發展用地或計畫人口應達 80% 以上，並應先行利用既有都市計畫整體開發地區、都市更新地區或農業區；有關規模分析，則依據各該區域計畫對於目

標年人口與用地需求總量管制及成長管理之指導，核實推估人口成長與分布，及實際用地需求。並調查計畫範圍內之現況人口，並說明擬引進計畫人口（含居住人口或產業人口）之策略及優勢條件。詢據內政部表示，系爭計畫案係以發展「產業」為主之新訂都市計畫¹³，故得不受上開要點有關「區位分析」之限制，亦即本計畫案得免予考量申請範圍所在之鄉（鎮、市、區）既有都市計畫區都市發展用地或計畫人口是否達 80% 以上之條件。惟該項「區位分析」規定，僅係「得」免予考量，並非當然排除適用，於規劃與審議過程中，必要時仍應酌予納入考量，先予敘明。

（三）復按原行政院經濟建設委員（改制後為國家發展委員會）「2010 年至 2060 年臺灣人口推計」結果，臺灣地區 100 年總人口約為 2,322 萬人，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。另全國區域計畫（102 年 10 月 17 日公告實施）將 115 年桃園縣人口發展總量訂為 221 萬人，而桃園縣統計資料，該縣目前人口總數 203 萬人，近 10 年之平均成長率雖為 1.25%，惟成長率已由 92 年 1.64% 依逐漸遞減至 101 年之 0.84%¹⁴。該縣所擬定之區域計畫（草案），將 130 年

¹³ 該部 102 年 5 月 17 日同意函亦載明：「本案係屬發展產業為主之都市計畫」

¹⁴ 資料來源：桃園縣統計要覽（92 年-101 年）；轉引自擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫（再公展草案），頁 3-14。

預計總人口（人口發展總量）上限訂為 250 萬人，全縣尚可容納約 47 萬人，在全國總人口數以及該縣人口成長率不斷遞減的趨勢下，如何逆勢增加如此多的人口，非無疑義；且按系爭計畫區所在各村土地納入範圍內之比例及各村於 102 年現居人口予以推估，系爭計畫區現居人口僅約 3 萬餘人。惟系爭計畫年期訂為 130 年，計畫人口 20 萬人¹⁵，佔全縣預計增加人口（47 萬）的 42.55%，就增加人口分布之預測是否有所偏差，值得商榷。

（四）此外，依系爭計畫書所載，計畫人口以 20 萬人推估，戶數將約有 8.47 萬戶¹⁶，依桃園縣平均每戶建坪 50 坪（165 m²）¹⁷計算，總樓地板面積約 1,398 公頃，以住宅區容積率 200% 推估住宅用地需求約 700 公頃。惟依系爭計畫所載之土地使用計畫面積表，「桃園航空城附近地區建設計畫」區內除規劃住宅區 665.77 公頃外¹⁸，尚有商業區 345.15 公頃，再依系爭計畫土地使用分區管制規定，商業區仍可作為住宅使用¹⁹，如此推估可容納人口數約為 25.4 萬人（如附表 3），已超過計畫人口，如依每人 50 m² 為標準計算²⁰，推估可容納人口數高達 35.54 萬人，遠

¹⁵ 即桃園縣內重大都市計畫縣外社會增加人口 11.52 萬人，加上本計畫縣外社會增加人口 11 萬人，扣除原推估之現居人口 3 萬餘人。參考系爭計畫書，頁 4-15。

¹⁶ 參考全國區域計畫 115 年戶量 2.36 人/戶推計。

¹⁷ 參考內政部營建署住宅資訊統計年報。

¹⁸ 第一種住宅區：容積率 180%；第一之一種住宅區：容積率 120%；第二種住宅區：容積率 180%；第三種住宅區：容積率 180%；第四種住宅區：容積率 200%；第三種住宅區：容積率 180%；第四種住宅區：容積率 200%；第五種住宅區：容積率 240%）

¹⁹ 第一種商業區：容積率 240%、容許作多戶住宅使用；第二種商業區：容積率 280%、容許建築基地總樓地板面積 60% 作多戶住宅使用；第三種商業區：容積率 360%、容許建築基地總樓地板面積 40% 作多戶住宅使用；第四種商業區：容積率 380%、容許建築基地總樓地板面積 20% 作多戶住宅使用，參考系爭計畫書，頁 8-65~8-67。

²⁰ 此為「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」計算方式，另「都市計畫工業區檢討變更審議規範」第 9 點規定，計畫容納人口應符合每人 50 平方公尺住宅樓地板面積，每 4 人為 1 戶之計算基準，並依都市計畫定期通盤檢討實施辦法及配合地區需要，配置各項必要公共設施用地。

超過計畫人口，上述之計算結果，尚不含系爭計畫規定之獎勵容積 20%²¹ 以及附近計畫人口未達 80% 以上之「大園」、「大園（菓林地區）」、「航空貨運園區（大園南港地區）特定區計畫」、「高速鐵路桃園車站特定區」、「蘆竹（大竹地區）」等都市計畫住宅區 434.88 公頃、商業區 75.22 公頃可提供之居住人口在內（如附表 4）。復據本院諮詢專學者所提供資料，依 69-89 年及 99 年人口及住宅普查初步統計結果，桃園縣 99 年住宅普查空閒住宅尚有 153,722 宅，佔該縣住宅總量之 21%，如何去化仍是一大問題。

（五）綜上，「桃園航空城附近地區建設計畫」規劃住宅區、商業區容納人口數額，已超過系爭計畫年期 130 年之計畫人口 20 萬人，且未考量鄰近都市計畫區住宅區、商業區可容納的人口數額，難謂允當。

四、「桃園航空城附近地區建設計畫」開發總費用高達 1,596 億元，而桃園縣目前尚有 6 個區段徵收開發案進行，開發總費用約 368 億元，其財務可行性實有深入評估之必要；該計畫之發展與機場建設密不可分，必須配合機場建設之期程進行，如遇開發延宕或外溢效果未顯著時，勢將影響整體發展之時程與規模，該計畫之開發，允宜考量採分期分區方式進行。

（一）按都市計畫法第 15 條第 1 項規定：「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：……九、實施進度及經費。」、第 16 條規定：「鄉街計畫及特定區計畫之主要計畫所應

²¹ 依系爭計畫土地使用分區管制第 35 點：「依本計畫容積獎勵以該建築基地基準容積之 20% 為限。惟依『大眾捷運系統土地開發辦法』者，不在此限。」、第 36 點規定：「計畫區建築基地得依建築技術規則建築設計施工篇第十五章之『實施都市計畫地區建築基地綜合設計』規定辦理，但容積獎勵額度以該基地面積乘以該基地基準容積率之 20% 為上限。」

表明事項，得視實際需要，參照前條第一項規定事項全部或一部予以簡化，並得與細部計畫合併擬定之。」、第 17 條第 1 項規定：「第 15 條第 1 項第 9 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。」又按全國區域計畫對於非都市土地行政作業指導原則，有關檢討非都市土地辦理新訂或擴大都市計畫部分，應考量區域整體發展，依循該計畫有關人口總量、住宅需求總量、新訂或擴大都市計畫規劃原則等之指導，並視其都市發展程度、人口成長、環境資源供給情形及財務能力，於各該直轄市、縣(市)區域計畫內研擬整體都市發展政策，並表明新訂或擴大都市計畫之區位、規模、機能及成長管理措施等事項，以引導空間有秩序發展²²。系爭計畫係屬都市計畫法第 12 條規定之特定區計畫，依同法第 16 條規定，自應依第 15 條第 1 項及第 17 條第 1 項規定及全國區域計畫對於非都市土地行政作業指導原則辦理，合先敘明。

(二)此外，我國目前有淡海、高雄、林口等 3 個新市鎮之土地開發建設，均採分期分區開發，其中已辦理區段徵收開發者，包括 82 至 100 年間陸續公告徵收之淡海 1 期 1 區、淡海 1 期 2 區、高雄 1 期發展區、林口 A7 站區 1 期等 4 區，平均每 1 公頃開發成本費用介於 0.47 億元~1.85 億元間，總平均約 1.01 億

²² 全國區域計畫，102 年 10 月，頁 118。

元（詳表 5），其中平均每 1 公頃開發成本費用最高者為淡海 1 期 2 區，達 1.85 億元，主要係該區：(1)於辦理區段徵收作業時，申領抵價地者少，領取現金補償費者較多；(2)為改善聯外交通與區外供水設施，相關補助費較高（如淡海輕軌運輸系統、淡江大橋、區外供水設施等）；(3)貸款期間，利率較高、貸款金額較多，致利息負擔較多等因素，提高平均單位開發成本。

- (三)依系爭計畫書所載，「桃園航空城附近地區建設計畫」財務可行性評估僅載明：「區段徵收開發費用由桃園縣實施平均地權基金下編列預算，並向銀行聯合借貸後，將剩餘可建築用地處分之收入，償還開發成本，原則可行」²³詢據桃園縣政府表示，區段徵收為財務自償之計畫，開發費用由民眾配餘之建地處分回收，開發期間所需之經費，除於前置作業階段暫以平均地權基金支應外，餘將全數借貸。系爭計畫審議通過後，將接續辦理區段徵收相關作業，於區段徵收工程完竣後，分 12 年處分（第 1~12 年每年平均處分 1/12，至第 12 年全部處分）。預計於 113 年開始進行配餘地處分，採公開標售方式，124 年處分完竣。惟「桃園航空城附近地區建設計畫」開發總費用初估約 1,596 億元（包括貸款利息），以年利率 3% 估算，初步估計利息約為 420 億元至 450 億元間。惟該縣實施平均地權基金（截至 103 年 4 月 23 日）僅 4 億 9,754 萬 2,276 元。且目前正研議進行之區段徵收案件尚有機場捷運 A10 站區區段徵收開發案、機場捷運 A20 站區區段徵收開發案、機場捷運 A21 站區區段徵收開發案、機場捷運 A22 站

²³ 擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫(再公展草案)，頁 8-102。

區區段徵收開發案、中壢運動公園區段徵收開發案、南崁文高區段徵收開發案計 6 案，開發總費用初估約 368 億元(包括貸款利息)，桃園縣政府是否有能力在未來的十幾年內負擔如此龐大債務而仍然維持正常運作，實有進一步深入評估之必要。

- (四)此外，該府表示未來「桃園航空城附近地區建設計畫」區段徵收完成後，發還民眾之抵價地多為住商用地，剩餘可供建築土地大多為產業專用區，故該府須仰賴出售(出租或設定地上權)產業專用區之土地以償還上述債務，目前已透過各種管道(例如：國內外招商活動、專家學者座談會、地方座談會等)向外界宣傳桃園航空城發展相關訊息，讓各界了解桃園航空城的發展，並於 102 年赴法國及港澳招商，舉辦招商說明會、103 年赴日本東京舉辦招商說明會，另由中華電信及桃園縣航空城公司成立之智慧航空城聯盟，協助桃園航空城之落實，並透過本聯盟之交流平台，帶動航空城產業聚落發展。惟依系爭計畫之規劃，吸引周邊群聚發展與相關產業進駐產業專用區之誘因，除本身需先興建完善之基礎設施外，尚需仰賴整體商業條件之成熟，最主要來自於桃園國際機場所創造客貨運輸與運籌服務的便捷性與國際連結性，該項外溢效益必須在「桃園航空城機場園區建設計畫」各重大建設陸續完成後，或是完成後營運一段時間始能逐漸產生，尤以第三跑道(2022~30 年)與自由貿易港區(2013~25 年)所增加之整體效益，故「桃園航空城附近地區建設計畫」產業專用區之發展與機場園區建設密不可分，必須配合其期程進行，如開發時程延宕或開發後外溢效益未顯著時，亦將影響產業專用區其附近地區整體發展之時程與規模。

(五)綜上，「桃園航空城附近地區建設計畫」開發總費用高達1,596億元，而桃園縣目前尚有6個區段徵收開發案進行，開發總費用約368億元，其財務可行性實有深入評估之必要；該計畫之發展與機場建設密不可分，必須配合其期程進行，如遇開發延宕或外溢效果未顯著時，勢將影響整體發展之時程與規模，該計畫之開發，允宜考量採分期分區方式進行。

五、系爭計畫相關機關允宜於計畫推動過程中，不斷主動與民眾溝通協調，瞭解潛在問題，及時研謀有效對策及配套措施，以減少各界抗爭情事；同時，有鑒於最近一些開發弊案的揭露與教訓，政府相關部門允應思考，藉由系爭開發案之開發過程，建立一套完整而嚴密之內控機制，或於招標案中導入防弊措施，以避免任何弊端發生。

(一)近年來重大開發計畫政府辦理區段徵收作業，屢因缺乏良善溝通並妥善處理民眾權益而引發抗爭等情事，系爭計畫須辦理區段徵收之土地達3,126公頃，須拆遷之戶數計1萬1千餘戶，受影響之民眾達3萬5千餘人²⁴，其所牽涉之民眾權益、文化資產保存及環保訴求等議題，更甚於以往之開發案，若未能及早妥謀因應，恐將延誤用地之取得，而延宕計畫建設期程，行政院於101年9月間業依院長裁示成立院級的跨部會專案小組，允宜於推動過程中，不斷主動與民眾溝通協調，瞭解潛在問題，及時研謀有效對策及配套措施，以減少各界抗爭情事。

(二)此外，近日爆發桃園縣八德合宜住宅、林口A7合宜住宅等開發案行賄弊案，而系爭計畫總開發費用加

²⁴ 依本案履勘時內政部提供之簡報資料。

上機場園區建設經費逾 3,000 億元，遠超過先前任何開發案之規模與金額，政府相關部門允應思考，藉由系爭開發案之開發過程，建立一套完整而嚴密之內控機制，或於招標案中導入防弊措施，以避免任何弊端發生，併予指明。

調查委員：黃委員煌雄