

## 調查報告

壹、案由：據訴：苗栗縣政府辦理「擴大新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫」區段徵收案，未依內政部都市計畫委員會決議向民眾充分溝通協調，亦未從優從寬補償，威逼地主配合賤價徵收，損害人民生存權、工作權及財產權等情乙案。

貳、調查意見：

據訴，苗栗縣政府辦理「擴大新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫」區段徵收案，未依內政部都市計畫委員會決議向民眾充分溝通協調，亦未從優從寬補償，威逼地主配合賤價徵收，損害人民生存權、工作權及財產權等情。案經調查竣事，茲提出調查意見如下：

一、苗栗縣政府辦理「擴大新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區」主要計畫，原經內政部都市計畫委員會96年12月11日第672次會議審議通過，惟該府於97年1月再次公開展覽期間，僅憑群創公司一紙陳情書，即於97年3月間迅行配合調整該計畫範圍之土地使用分區配置，經核該府事前未確實審核評估，即草率配合變更，事後又未密切關注該公司之投資意願，致未能掌握該公司短期內暫無建廠土地之需求，殊值檢討。

(一) 苗栗縣政府為因應新竹科學工業園區開發與周邊地區發展需要，提出「擴大新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫」之申請，經內政部區域計畫委員會（下稱內政部區委會）92年9月10日第127次會議審查決議原則同意。該府嗣於93年間擬定「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區主要計畫案

」暨「擬定新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區（不含原新竹科學園區竹南基地）細部計畫案」計畫書、圖，並循都市計畫法定程序辦理公告、公開展覽及舉行說明會。上開計畫擬將原新竹科學園區竹南基地西側之非都市土地，變更為住宅區、商業區、科技商務專用區及園區事業專用區等。該特定區主要計畫面積原劃設 509.79 公頃，嗣依苗栗縣都市計畫委員會第 179 次會議決議，刪除竹南鎮公義路以西及大埔圳以北範圍；復依該縣都市計畫委員會第 186 次會議決議，刪除殯葬設施專用區（竹南第三公墓）及其南側既有工廠土地；另因配合「新竹科學園區竹南基地」需要新增北側約 18 公頃園區用地，調整後面積約為 311.22 公頃。經報請內政部都市計畫委員會（下稱內政部都委會）於 96 年 12 月 11 日第 672 次會議審議通過。因都市計畫內容已有重大改變，故需另案辦理公開展覽及說明會。

- (二) 苗栗縣政府爰於 97 年 1 月間再次辦理公開展覽及說明會。公開展覽期間，接獲群創光電股份有限公司（下稱群創公司）97 年 3 月 13 日陳情書略以，該公司未來若有新建或擴建計畫，願意以本案計畫之「園區事業專用區」為優先設置基地，惟考量未來光電產業發展之廠房用地需求，基地面積約需達 30 公頃為佳。該府旋於 97 年 3 月 20 日將群創公司陳情意見及該府調整後之方案，轉送 97 年 4 月 1 日內政部都委會第 679 次會議再獲審定，並請該府另案辦理公開展覽及說明會；其中有關群創公司陳情調整園區事業專用區之規劃配置乙節，其決議略以：「一、原則同意依縣政府處理情形辦理。二、有關本會 96 年 12 月 11 日第 672 次會議決議通過之主要計畫書，必須配合檢討部分（如發展預測分析、公

共設施及交通分析、計畫構想、計畫人口調降、實質計畫、實施進度與經費等），請調整修正。三、東西向園道用地請於細部計畫妥為檢討規劃，維持其連貫性。四、有關群創公司對於周邊環境改善及是否有相關回饋措施等，請縣府與該公司協調溝通後，納入計畫書敘明。」。該府嗣依該決議再辦理公開展覽（自 97 年 5 月 9 日起至同年 6 月 9 日止）及舉行說明會。公開展覽期間接獲 12 件公民及團體陳情案件。

(三) 苗栗縣政府綜整上開公開展覽期間所獲公民或團體陳情意見，再提 97 年 7 月 29 日內政部都委會第 687 次大會審議，決議略以：「本案經相關陳情人與會列席說明後，仍有都市計畫法定程序、地主權益保障及區段徵收疑義等意見，為使本計畫案能順利推動，請苗栗縣政府與第二次再次公開展覽期間公民及團體陳情意見綜理表內陳情人溝通協調後，檢具相關資料，再報部提會討論。」。

(四) 苗栗縣政府爰通知前開 12 件陳情案之陳情人於 97 年 8 月 6 日召開協調會議，並將會議紀錄送交內政部後，再提 97 年 8 月 26 日內政部都委會第 689 次會議審議。案經苗栗縣縣長劉政鴻於會中承諾在法律允許下，同意以從優從寬方式補償相關土地所有權人，如仍有不足，縣府願意向相關企業公司募款協助，以及有關陳情人相關意見縣府同意以問題與解答方式，繼續向相關陳情人溝通協調。內政部都委會決議同意依該府處理情形辦理，即陳情人所提意見未獲採納，並請該府妥予向陳情人溝通說明。至於本案擬以區段徵收方式開發，則決議請該府依土地徵收條例第 4 條規定先行辦理區段徵收，俟苗栗縣都市計畫委員會審定細部計畫及符合土地徵收

條例第 20 條第 1 項、第 3 項但書規定後，再檢具變更主要計畫書、圖，報由內政部逕予核定後實施。

(五) 嗣苗栗縣政府辦理本案竹科竹南基地周邊地區區段徵收案，98 年 12 月 18 日陳訴人等質疑群創公司是否還有設廠意願，該府卻於 99 年 8 月 2 日始再函請該公司確認其投資意向，惟經奇美電子股份有限公司於 99 年 8 月 25 日函復略以：「…三、本案經貴府表示依法尚須辦理公開展覽，並經過相關行政流程審議。但過程中遭受地主陳情抗議，致使本案遲至 98 年 11 月 10 日內政部再次審定，全案歷時一年多，尚未包含開發完工交地時程，此種對產業用地提供充滿不確定性，亦使本公司無法明確擬定建廠時程。四、本公司於 99 年 3 月因營運的需求，完成與奇美電、統寶三合一的合併案，已具備從三.五代至八.五代完整的世代面板廠，且位於南科基地之現有廠區尚有建廠基地可隨時擴充八.五代廠，幾經評估本公司在短期內（二年）暫無建廠土地之需求。但未來本公司仍有投資十代以上面板廠之建廠用地需求，亦希望貴府及有關政府機關全力協助用地之取得。」。

(六) 據苗栗縣政府稱，本案計畫書自始即以區段徵收方式辦理本案都市計畫之整體開發，並非針對特定廠商辦理用地徵收，而有關園區事業專用區後續開發管理方式係以區段徵收方式由該府取得該專用區用地，可透過土地讓售科學工業園區管理局（下稱科管局），納入科學園區開發管理營運，或由該府主辦招商依「民間園區併入科學工業園區設置管理辦法」申請納入科學園區管理，或由該府主辦工業區招商、開發、管理，爰群創公司並非可直接或優先取得土地，而是任何相關類型廠商只要符合都市計

畫相關規定均有機會取得，非僅圖利單一廠商；另依本案區段徵收計畫書載明，園區事業專用區面積 27.98 公頃，擬依土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款規定，報請行政院專案核准讓售於科管局。

(七) 惟苗栗縣政府亦自承，其考量本案「園區事業專用區」能否引入科學園區廠商進駐，對特定區未來發展與開發財務影響至為重大，群創公司既表達設廠意願，爰在內政部都委會審定之配置模式、不違背專案小組審查意見且考量區段徵收配地可行下，儘可能將「園區事業專用區」予以集中配置調整，由約 23 公頃調整為 27.98 公頃。基此，苗栗縣政府確係配合群創公司陳情內容辦理都市計畫變更，且該公司於 97 年 3 月 13 日陳情後，該府僅憑一紙陳情書（含新建廠房規劃要點及投資意向書），即於同年 20 日將該公司陳情意見及該府調整後之方案，轉送 97 年 4 月 1 日內政部都委會第 679 次會議審議。惟該府事前並未確實審核評估，例如配合檢討公共設施及交通分析、計畫構想、計畫人口、實質計畫、實施進度與經費等。

(八) 綜上，苗栗縣政府辦理「擴大新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區」主要計畫，原經內政部都市計畫委員會 96 年 12 月 11 日第 672 次會議審議通過，惟該府於 97 年 1 月再次公開展覽期間，僅憑群創公司一紙陳情書，即於 97 年 3 月間迅行配合調整該計畫範圍之土地使用分區配置，經核該府事前未確實審核評估，即草率配合變更，事後又未密切關注該公司之投資意願，致未能掌握該公司短期內暫無建廠土地之需求，殊值檢討。

## 二、苗栗縣政府辦理該縣竹科竹南基地周邊地區區段徵

收案，98 年間已核發土地及其改良物徵收補償費；對於逾期未領取者，並已依土地徵收條例第 26 條規定，存入土地徵收補償費保管專戶，但未善盡管理土地之責，致遭占用耕種，事後又未考量農作物採收期，貿然於 99 年 6 月 9 日起強制執行地上物清除作業，造成社會負面觀感，引發輿論撻伐連連，戕害政府形象甚鉅，洵有疏失。

- (一) 苗栗縣政府擬定「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區主要計畫案」暨「擬定新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區（不含原新竹科學園區竹南基地）細部計畫案」計畫書、圖，循都市計畫法定程序送審之經過，已如前述。苗栗縣政府依內政部都委會 97 年 8 月 26 日第 689 次會議決議先行辦理區段徵收，經內政部土地徵收審議委員會第 210 次會議審議通過，准予辦理區段徵收。該府爰依土地徵收條例第 18 條、第 20 條規定，以 98 年 4 月 21 日府地權字第 0980063315 號公告徵收坐落該縣竹南鎮大埔段中大埔小段 78-1 地號及頭份鎮信義段 1 地號等 852 筆土地，合計面積 124.61 公頃及一併徵收公私有土地上之私有土地改良物；復於同年 6 月 11、12、15 及 16 日，計 4 日，辦理第一次補償費發放，同年 7 月 2 日及 3 日辦理補償費存入保管專戶前之再次發放作業，逾期未領取者，地價部分，該府於 98 年 7 月 8 日函請臺灣土地銀行苗栗分行，依土地徵收條例第 26 條規定，存入土地徵收補償費保管專戶內保管。至於土地改良物所有權人異議之複估結果，該府則通知於 98 年 8 月 11 日及 12 日辦理複估補償費之發放，逾期未領取者，該府於同年 9 月 8 日函請臺灣土地銀行苗栗分行，依土地徵收條例第 26 條規定，存入土地徵收補償費保管專戶內

保管，並於同年月 11 日完成。該府嗣囑託竹南及頭份地政事務所辦理土地所有權移轉登記。

- (二) 至於本區段徵收案公共設施工程部分，苗栗縣政府於 99 年 3 月 11 日准予開工，契約履約工期為 875 日曆天（竣工日期為 101 年 8 月 1 日），嗣於同年 6 月 9 日凌晨 5 時許，配合施工單位進場動工強制執行整地工程之清除、掘除作業，總計動員人力約 350 員（含警力 255 員）。惟因毀壞農田，造成民眾不良觀感，相繼引發被徵收人、農民團體及相關社會團體等強烈抗爭，而成為社會關注事件。
- (三) 據苗栗縣政府稱，該府於 98 年 4 月 21 日通知各土地所有權人公告區段徵收之函文已告知土地經徵收後，除原已耕種者外，禁止增加種植農作物；自 99 年 3 月 18 日起於開發範圍架設安全施工圍籬；同年 4 月 15 日豎立「請勿種植農作物」之告示牌誌；嗣於同年 4 月 17 日於工區內及周邊道路，設立宣導告示牌誌，宣導民眾週知；且配合徵收區域內非保留之建築改良物及墳墓自動拆遷作業，訂於同年 6 月 9 日進場施作工程；並以同年 6 月 3 日公告函及通知單告知民眾將於同年 6 月 8 日封閉工區道路；遂於同年 6 月 9 日凌晨 3 時許由各配合單位派員進駐，於 5 時許配合施工單位，原則針對主要道路線形進行整地工程分項—清除、掘除作業等語。該府又稱，原為體恤農民栽種之辛苦，考量是否俟 99 年度第一期稻作收成後，再進場施作工程，惟依據本院 98 年糾正科管局，因「該局已於 90 年 9 月完成銅鑼基地價購及徵收程序，基地內原有地上物已依法查估，並核發補償金完竣，其所有權已歸屬國有。…惟未妥善管理，致遭人占用耕種及採收。俟審計部教育農林審計處查核發現後始加強辦理，顯見科

管局未依國有公用財產管理手冊相關規定，善盡管理銅鑼基地責任，國科會督導不周，均有疏失。」有案，且為兼顧 98%地主配地時程之權益，爰於開工後 3 個月始進場施作云云。

- (四)按「直轄市或縣(市)主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。」、「被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。前項補償費未發給完竣前，得繼續為從來之使用。但合於第 27 條但書規定者，不在此限。」、「被徵收之土地或土地改良物自公告日起，除於公告前因繼承、強制執行或法院之判決而取得所有權或他項權利，並於公告期間內申請登記者外，不得分割、合併、移轉或設定負擔。土地權利人或使用人並不得在該土地為建築改良物之新建、增建、改建或採取土石、變更地形或為農作改良物之增加種植。其於公告時已在工作中者，應即停止。」，分為土地徵收條例第 18 條第 1 項、第 21 條及第 23 條第 1 項所明定。惟查本區段徵收案早於 98 年 4 月 21 日公告徵收，嗣於同年 6 月 11、12、15、16 日及 7 月 2、3 日辦理土地及其改良物補償費發放作業，逾期未領取者，並依土地徵收條例第 26 條規定，存入土地徵收補償費保管專戶，其所有權已歸屬縣有。且據苗栗縣政府查復，依該縣竹南鎮公所農業課及竹南鎮農會提供資訊顯示，該縣竹南地區第一期稻作插秧時間約為各年度 3 月中旬，採收時間約為 7 月中旬。但該府卻遲於 99 年 4 月 15 日始豎立「請勿種植農作物」之告示牌誌。而且根據 99 年 5 月 11 日「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區



特定區公共設施新建統包工程」動工協調會議紀錄之結論第 5 點，得知執行動工之標的物，原則以提存保管、復耕之土地農作物為主。顯見該府於完成本案土地及其改良物補償費發放作業後，未能善盡管理本案土地責任，致仍遭人占用耕種。

(五)復查行政程序法第 7 條及行政執行法第 3 條分別規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」、「行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度。」。根據上述 99 年 5 月 11 日動工協調會議結論第 5 點，苗栗縣政府執行動工之標的物，係以提存保管、復耕之土地農作物為主，並非該府所稱係為配合主要計畫道路線形，故其施工是否有急迫性，即屬可議。且該府未考量稻作採收期，貿然於 99 年 6 月 9 日凌晨 3 時許，動員大批人力（警力）、機具，於凌晨 5 時許，強制進行整地工程，造成社會強烈負面觀感，引發輿論撻伐不斷，戕害政府形象甚鉅。

(六)綜上所述，苗栗縣政府辦理該縣竹科竹南基地周邊地區區段徵收案，98 年間已核發土地及其改良物徵收補償費；對於逾期未領取者，並已依土地徵收條例第 26 條規定，存入土地徵收補償費保管專戶，但未善盡管理土地之責，致遭占用耕種，事後又未考量農作物採收期，貿然於 99 年 6 月 9 日起強制執行地上物清除作業，造成社會負面觀感，引發輿論撻伐連連，戕害政府形象甚鉅，洵有疏失。

三、土地徵收係基於興辦公共事業需要，為實現公益目的而侵害人民財產權之不得已措施，由於土地徵收影響人民財產權、生存權及工作權等基本權利甚鉅，故應經具體衡量，以判斷其必要性、公益性及是否符合比例原則，是以，內政部允應加強衡量確認相關重要事項之規範，並強化土地徵收審議委員會之功能，以資周延。

(一)按憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」；復查司法院釋字第 400 號及第 409 號解釋分別闡釋：「憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭收公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產權，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。」、「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第 23 條及第 143 條第 1 項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，此亦有憲法第 108 條第 1 項第 14 款可資依據。土地法第 208 條第 9 款及都市計畫法第 48 條係就徵收土地之目的及用途所為之概括規定，但並非謂合於上述目的及用途者，即可任意實施徵收，仍應受土地法相關規定及土地法施行法第 49 條比例原則之限制。是上開土地法第 208 條第 9 款及都市計畫法第 48 條，與憲法保障人民財產權之意旨尚無抵觸。然徵收土地究對人民財產權

發生嚴重影響，法律就徵收之各項要件，自應詳加規定，前述土地法第 208 條各款用語有欠具體明確，徵收程序之相關規定亦不盡周全，有關機關應檢討修正，併此指明。」。針對徵收土地之要件及程序，司法院釋字第 409 號解釋理由書更進一步說明：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。土地法第 208 條各款用語有欠具體明確，徵收程序之規定亦不盡周全，有關機關應本諸上開意旨檢討修正，併此指明。」。內政部嗣後雖為解決徵收法律規定紛歧，徵收程序、補償項目及標準不一，造成徵收取得公共建設所需私有土地困難等問題，協調相關機關通盤檢討，擬具土地徵收條例草案，報請行政院核轉立法院審議後，以 89 年 2 月 2 日總統令制定公布全文 63 條條文，並自公布日施行。然自早年之土地法，乃至目前之土地徵收條例，對於如何衡量判斷土地徵收所需具體公共利益之規範，尚付之闕如。

- (二)次按政府因公益需要，為取得公共事業所需用地，得採行協議價購、土地交換、土地重劃、接受捐贈或徵收、區段徵收等多種方式。根據上開司法院相關解釋意旨，土地徵收係基於興辦公共事業需要，為實現公益目的而侵害人民財產權之不

不得已措施，其實施將對人民應受國家保障之財產權發生嚴重影響。故土地徵收依理似應為政府為取得公共事業所需用地，已窮盡各種可能之較為溫和之方式而仍未能取得者，始得採行之不得已措施。針對此，土地徵收條例第 11 條已明定，需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依該條例申請徵收。但對於是否亦應先踐行協議價購以外之其他可能之方式而仍未能取得時，始得辦理土地徵收，以符比例原則之意旨，法卻無規定，是否需明文規範，值得探究。

(三)查「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地。」，土地徵收條例施行細則第 2 條第 2 項及土地法施行法第 49 條均有明定。據內政部稱，本區段徵收開發案係透過非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業，且經內政部區委會審議通過後，再依都市計畫法定程序辦理。有關區段徵收開發範圍，均透過都市計畫規劃草案、公開展覽、舉辦說明會等法定程序，經由直轄市或縣（市）都市計畫委員會審議通過，再送由內政部都委會成立專案小組，進行審查並提委員會討論通過審定後，始決定執行區段徵收相關作業，並無未經規劃及審議過程而逕為徵收耕地之情形。又區段徵收係依都市計畫審定範圍及內容辦理，本案區段徵收之都市計畫經內政部都委會審議通過，苗栗縣政府依內政部都委會決議先行辦理區段徵收，並依土

地徵收條例第 4 條第 2 項規定，報經內政部核定本案開發範圍、抵價地比例後，經與土地及土地改良物所有權人協議價購及召開區段徵收說明會等程序，且本案財務計畫經苗栗縣政府評估可行，是該府檢具區段徵收計畫書報經提送內政部土地徵收審議委員會第 210 次會議通過，內政部以 98 年 4 月 14 日內授中辦地字第 0980724263 號函核准徵收等語。

- (四)惟依都市計畫法第 15 條第 1 項、土地徵收條例第 4 條第 2 項、第 14 條及第 15 條規定：「市鎮計畫應先擬定主要計畫，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。…」、「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一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。」、「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」、「中央主管機關應設土地徵收審議委員會，審議土地徵收案件；其組織規程，由中央主管機關定之。」，得知主要計畫之實施進度及經費，固為主要計畫書內應表明之事項，縱使內政部都委會依法得審議都市計畫擬定機關所擬具都市計畫內土地開發方式之可行性，但土地徵收開發範圍之核定，似仍應透過內政部土地徵收審議委員會之審議程序始得為之。本案內政部雖稱「區段徵收係依都市計畫審定範圍及內容辦理」，惟本案區段徵收開發範圍，並未經內政部土地徵收審議委員會審議，即由該部逕予核定，其程序是否周延，殊值檢討。且內政部土地徵收審議委員會審議土地徵收必要性與公益性之權限，亦不應受都市計畫書或內

政部都委會決議之拘束。且即使土地徵收條例第 3 條及第 4 條雖明定國家因公益需要，興辦國防、交通、公用、水利等公共事業，得徵收私有土地；另為新設都市地區實施開發建設者，得為區段徵收。但參照上開釋字第 409 號解釋意旨，並非謂合於土地徵收條例所定徵收目的及用途者，即可任意實施徵收，仍應受土地法暨土地徵收條例相關規定及土地徵收條例施行細則第 2 條第 2 項（同土地法施行法第 49 條）比例原則之限制。惟對於辦理土地徵收之必要性、比例原則等，如何衡量，尚乏具體明確之規範可資依循。

(五) 綜上，土地徵收係基於興辦公共事業需要，為實現公益目的而侵害人民財產權之不得已措施，由於土地徵收影響人民財產權、生存權及工作權等基本權利甚鉅，故應經具體衡量，以判斷其必要性、公益性及是否符合比例原則，是以，內政部允應加強衡量確認相關重要事項之規範，並強化土地徵收審議委員會之功能，以資周延。

四、苗栗縣政府申請「擴大新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫」，其範圍包括非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，惟該府僅謂該特定區計畫符合行為時農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 8 點之要件，即予同意辦理，其適用法令未盡周延；另依農業發展條例第 10 條規定，農業主管機關於同意農業用地劃定或變更為非農業使用時，其必要條件為「應以不影響農業生產環境之完整」，惟行政院農業委員會訂定該審查作業要點，對該必要條件欠缺具體明確規範以為依循，允應儘速檢討修正。

- (一)按「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。在前項法律未制定前，關於農業用地劃定或變更為非農業使用，依現行相關法令之規定辦理。」，為農業發展條例第 10 條所明定。又查行為時之農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點（下稱審查作業要點）第 17 點規定：「農業用地變更申請案件，已達應送區域計畫擬定機關審查面積者，於直轄市或縣（市）政府受理後，由直轄市或縣（市）農業主管機關依第 6 點第 1 項第 1 款至第 4 款規定提供意見。…」；上開審查作業要點第 6 點第 1 項第 1 款至第 4 款係規定：「申請農業用地變更使用，經審查有下列情形之一者，不同意變更使用：（一）未依規定規劃設置隔離綠帶或設施者。（二）使用原有農業專屬灌排水系統作為廢污水排放使用者。（三）申請變更範圍內夾雜未申請變更之農業用地且妨礙其農業經營者。（四）妨礙原有區域性農路通行者。」；上開審查作業要點第 7 點至第 10 點則係分別規定非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地、非都市土地特定農業區非屬經辦竣農地重劃之農業用地、經政府核定之養殖漁業生產區範圍內之農業用地及一般農業區之農業用地，於符合特定情形者，得同意申請變更使用。
- (二)查苗栗縣政府為因應新竹科學工業園區開發與周邊地區發展需要，提出「擴大新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫」之申請，嗣依內政部區委會專案小組審議意見，於 91 年間函詢行政院農業委員會（下稱農委會），經農委會分別以 91 年 3 月 4 日農企字第 0910109841 號及 91 年 3 月 19 日農企字第

0910010035 號函表示略以：「…查本案係屬特定農業區土地，涉及徵詢農業主管機關同意部分，應請貴府依據前揭會議決議與本會訂頒之農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點相關規定辦理。」、「…該類新訂或擴大都市計畫案，申請面積已達送區域計畫委員會審查標準者，有關分區或用地變更，由縣市農業主管機關參酌審查作業要點第 17 點程序與第 7 點至第 10 點之規定意旨，提供意見，免再依據審查項目逐項審查，並勿需檢附農業主管機關同意農業用地變更使用審查表」。該府爰檢送農委會上函及該府農業局意見：「一、本案『竹南科學園區周邊地區特定區計畫』，符合『農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點』第 8 點之要件，原則同意辦理。二、申請變更農業用地作各目的事業使用，有與緊臨農業用地之農業生產性質不相容者，應配置適當寬度之隔離綠帶或隔離設施，但因政府辦理土地徵收或土地重劃而變更者…等，應依相關法令辦理整體性之規劃，得免設置隔離綠帶或設施，請依上揭規定辦理」，函請內政部區委會專案小組彙辦。嗣經內政部區委會 92 年 9 月 10 日第 127 次會議審查原則同意。

(三)據苗栗縣政府稱，因竹南科學園區周邊地區特定區計畫，性質上屬國家重大建設計畫，復因竹南科學園區目前已開發基地，前經行政院原則同意選定為新竹科學園區第四期擴建基地，該府農業局再配合就當地農業環境、產業發展需要等因素，審認符合審查作業要點第 8 點得同意變更之要件，且依都市計畫法相關法令辦理整體性之規劃，故原則同意辦理；且竹南科學園區周邊地區特定區計畫已達應送內政部區委會審查面積，縣（市）農業主管機關需



依審查作業要點規定提供意見，再經內政部區委會及都委會審議通過，始得辦理都市計畫區段徵收作業；本案農業用地得否變更使用，並非縣市農業主管機關提供原則同意之意見即可辦理等語。另據農委會稱，該會為內政部區委會委員代表之一，本併行審查與簡化作業程序原則，於區委會開會時，代表中央農業主管機關表達涉農地變更案件之意見；針對苗栗縣政府所提「竹南科學園區周邊地區特定區計畫」案，係考量竹南科學園區開發案係屬國家重大建設計畫，且縣(市)農業主管機關就當地農業環境、產業發展等因素綜合考量，認本案符合上開審查作業要點第 8 點得同意變更之條件，故未表達反對意見等語。

- (四) 查苗栗縣政府 92 年間修訂「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫」申請書，原申請擴大計畫面積為 499.38 公頃，嗣後雖於都市計畫階段調整主要計畫面積為 311.22 公頃，惟依該府 98 年 12 月 30 日公告發布實施之擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫書所載，該特定區主要計畫範圍中屬該次擴大範圍部分，位於非都市土地部分者共計 148.09 公頃，其中 131.34 公頃屬特定農業區；又該區評估納入區段徵收範圍之私有土地面積約有 121.92 公頃，其中屬農地重劃區者有 106.92 公頃，非屬農地重劃區者有 15.00 公頃。顯見原申請擴大計畫面積中至少有 106.92 公頃之土地係屬特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地；如以調整後之都市計畫面積計算，則有高達七成 ( $106.92/148.09 \div 72.20\%$ ) 土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。依上開審查作業要點第 7 點規定，非都市土地特定農業

區經辦竣農地重劃之農業用地，須在不影響農地重劃區完整性及農業生產環境之原則下，並符合法定情形者，始得同意申請變更使用。可見上開審查作業要點第 7 點規定與第 8 點規定顯屬有別，惟苗栗縣政府僅謂本特定區計畫符合上開審查作業要點第 8 點之要件，疏漏未提是否符合上開審查作業要點第 7 點之要件，即予同意辦理，核有疏漏；農委會未能查明，亦有疏失。又，依苗栗縣政府 92 年間修訂「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫」申請書，該府申請擴大都市計畫之辦理依據，係為配合地方重大建設，並非配合國家重大建設，苗栗縣政府及農委會均辯稱係配合國家重大建設，容有疏誤，併此指明。

(五)此外，農委會雖依據農業發展條例第 10 條規定，對於是否同意農業用地變更使用，已訂有審查作業要點，作為農業主管機關審查之依據。惟根據該審查作業要點以觀，對同意變更之必要條件：「應以不影響農業生產環境之完整」之具體意義，欠缺具體明確之規範以為依循，致地方農業主管機關執行寬濫，洵應檢討改進。

(六)綜上，苗栗縣政府申請「擴大新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫」，其範圍包括非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，惟該府僅謂該特定區計畫符合行為時農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 8 點之要件，即予同意辦理，其適用法令未盡周延；另依農業發展條例第 10 條規定，農業主管機關於同意農業用地劃定或變更為非農業使用時，其必要條件為「應以不影響農業生產環境之完整」，惟行政院農業委員會訂定該審查作業要點，對該必要條件欠缺具體明確規範以為

依循，允應儘速檢討修正。

參、處理辦法：

- 一、調查意見第一項及第四項，函請苗栗縣政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見第二項，提案糾正苗栗縣政府。
- 三、調查意見第三項，函請內政部確實檢討改進見復。
- 四、調查意見第四項，函請行政院農業委員會確實檢討改進見復。
- 五、調查意見第一項及第二項，函復本案陳訴人。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族、財政及經濟委員會處理。

調查委員：

中 華 民 國 99 年 11 月 日  
附件：本院99年7月22日(99)院台調壹字第0990800585號派  
查函暨相關案卷。