

調 查 意 見

據訴關西都市計畫案之牛欄河沿岸，疑誤編為「行水區」，妨礙地區發展，且不當課徵田賦及土地增值稅等；另該牛欄河應屬區域排水分類標準之「圳」類，詎內政部迄未通過該都市計畫案，均涉有違失乙案。案經本院調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

一、「行水區」、「河川區」係屬都市計畫土地使用分區管制劃定之類別，縣(市)政府並得視實際需要限制該等土地之使用，且非屬公共設施用地

都市計畫法第 32 條規定：「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」同法第 42 條規定：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。……前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」

然都市計畫劃設為「行水區」之土地係屬使用分區或公共設施用地疑義，內政部曾於 81 年 3 月 21 日台內營字第 8178075 號函釋說明略以：「一、查都市計畫「行水區」係屬都市計畫法第 32 條所稱之使用分區之一種，係將原本即無法供都市發展之土地，依自然環境、地理形勢、使用現況而劃定；而「河道」則為都市計畫法第 42 條所稱之公共設施用地，係因都市發展需新闢人工河道而劃設，二者之劃設原則、目的與依據不同，惟均需透過都市計畫之法定程序為之，始有其效力。……」

另大法官會議 82 年 10 月 8 日釋字第 326 號更清

楚界定，因地理形勢自然形成之河流及因之而依水利法公告之原有行水區土地，並不包括於公共設施用地範圍之解釋，其理由如下略以：「……同法(都市計畫法)第 42 條第 1 項第 1 款所稱之河道，係指依藐開規定合理規劃所設置，且依其第 2 項規定『應儘先利用適當之公有土地』之河道。足見此種河道所使用之土地原非河道，依都市計畫之設置始成為河道之公共設施用地，至由於地理形勢自然形成之河流及因之而依水利法公告之原有行水區土地，雖在都市計畫使用區之範圍，既非依都市計畫法所設置，自不屬上述之公共設施用地，縱將之改稱為河道，亦同。其依都市計畫法第 32 條所劃定之使用區或特定專用區，乃為使用管制事項而設，與公共設施用地之設置，二者並不相同。」

查民國 63 年關西都市計畫說明書內容所載，本案牛欄河沿岸地區都市計畫「河川地」之劃設係為確保河川兩旁免受洪水浸害，將不適建築之地區，劃設河川用地，一則可限制易受洪泛地區之發展，再則可保留適當空地，以備防洪堤防等之興建使用。由此可知，牛欄河沿岸土地都市計畫使用分區劃設之考量，應係其為地理形勢自然形成之河流，**本即無法供都市發展之土地**，而非都市計畫之設置始成為河道之公共設施用地。且依內政部 72 年 12 月 5 日台內營字第 192411 號函(行水區)及 92 年 12 月 26 日經濟部經水字第 09202616140 號、內政部台內營字第 0920091568 號函(河川區)意旨，都市計畫行水區、河川區之土地及建築物使用管制，除各該都市計畫書另有規定者外，悉依水利法有關之規定辦理。因本案都市計畫均未規定該等土地使用管制內容，故係由新竹縣政府依相關規定管理。

揆諸上述，都市計畫公共設施用地設置與土地使用分區管制，目的均係促進都市計畫範圍內土地合理使用所為之規劃，惟二者意義迥然相異，本案牛欄河沿岸「行水區」之劃設，係都市計畫為特別使用管制事項而設之使用分區，非屬公共設施用地，倘民眾質疑使用分區劃設不當，仍應循都市計畫變更方式，另劃定為適宜使用分區。

二、關於指稱本案行水區範圍土地仍課徵田賦及土地增值稅，顯有不當乙節，核新竹縣政府認事用法，尚難遽認有違失之處

(一)課徵田賦(及地價稅)部分：

依土地稅法第 14 條規定：「已規定地價之土地，除依第 22 條規定課徵田賦外，應課徵地價稅。」同法第 22 條第 1 項規定：「非都市土地依法編定之農業用地或未規定地價者，徵收田賦。但都市土地合於左列規定者，亦同：一、依都市計畫編為農業區及保護區，限作農業用地使用者。二、公共設施尚未完竣前，仍作農業用地使用者。三、依法限制建築，仍作農業用地使用者。四、依法不能建築，仍作農業用地使用者。五、依都市計畫編為公共設施保留地，仍作農業用地使用者。」

土地稅法施行細則第 23 條第 1 項並說明：「本法第 22 條第 1 項第 2 款所稱公共設施尚未完竣前，指道路、自來水、排水系統、電力等四項設施尚未建設完竣而言。」另田賦之徵收，前經行政院於 76 年 8 月 20 日以台七十六財字第 19365 號函釋，自 76 年第 2 期起停徵，爰關西都市計畫案之牛欄河沿岸編為「行水區」之土地，不論變更前、後，新竹縣政府表示其持有土地所有權期間，依前述土地稅法第 14 條規定，應課徵田賦或地價稅，而本區域土地目前有部分課徵田賦(已停徵)部分課徵

地價稅。

(二)課徵土地增值稅部分：

土地稅法第 28 條規定：「已規定地價之土地，於土地所有權移轉時，應按其土地漲價總數額徵收土地增值稅。……」同法第 39 條之 2 第 1 項規定：「作農業使用之農業用地，移轉與自然人時，得申請不課徵土地增值稅。……」暨其施行細則第 57 條規定略以：「本法第 39 條之 2 第 1 項所定農業用地，其法律依據及範圍如下：……四、依都市計畫法劃定為農業區、保護區內之土地。……」財政部另於 86 年 10 月 22 日台財稅第 861922200 號函釋略以：「……原為農業用地經都市計畫變更為行水區土地，在未依水利法徵收前，如經查明仍作農業使用且未違反水利法規及都市計畫書管制規定者，其於移轉時，准予仍有土地稅法第 39 條之 2 第 1 項規定之適用。所稱『原為農業用地』，應指農業發展條例第 27 條於 72 年 8 月 3 日修正生效後，符合同條例施行細則第 14 條規定(都市計畫內之農業區與保護區土地)範疇之農業用地而言。」

惟本案土地仍為農業使用者，是否有前述免課土地增值稅之適用，新竹縣政府表示，關西都市計畫案之牛欄河沿岸編為「行水區」之土地，查於 63 年 1 月 18 日公布實施關西都市計畫時，其分區被劃定為非農業用地之「行水區」，亦即其在 72 年 8 月 3 日農業發展條例修正增訂第 27 條規定農地農用免徵土地增值稅時，已非屬農業用地，依據前揭財政部 86 年 10 月 22 日台財稅第 861922200 號函釋規定，該等土地移轉時，縱作農業使用，亦無土地稅法第 39 條之 2 第 1 項規定不課徵土地增值稅之適用。

(三)綜上，本案陳訴人等所誤解者，係牛欄河沿岸土地既依都市計畫劃定為「行水區」，應屬公共設施用地之一種，況其現況仍為農業使用，不應課徵田賦、地價稅，或於移轉時課徵土地增值稅，惟大法官會議釋字第 326 號既清楚界定「行水區」係為特別管制所劃之使用分區，並非公共設施用地，故無相關稅法上減免優惠，亦即牛欄河沿岸土地除無土地稅法第 19 條免徵地價稅之適用外，土地移轉時，縱作農業使用，依法仍需課徵土地增值稅，核新竹縣政府認事用法尚難遽認有違失之處。

三、牛欄河流域非公告列管河川或區域排水，不屬石門水庫集水區範圍，亦無任何分洪計畫；至陳述人質疑內政部迄未通過變更關西都市計畫(第三次通盤檢討)案，涉有違失乙節，核與事實不符，容有誤解

經濟部水利署(下稱水利署)表示，水利署北區水資源局(前身台灣省石門水庫管理局)(下稱北水局)於 65 年委請水利局規劃總隊完成規劃之「石門水庫防洪操作方法暨大壩與附屬結構物安全之研究報告」，曾提出 6 個可能解決方案，惟並未曾包括牛欄河分洪構想。而最後石門水庫採用於庫區興建兩道排洪隧道排入大漢溪，並於 74 年興建完成。北水局另為查明關西鎮都市計畫區內牛欄河兩旁行水區用地是否為石門水庫防洪行水區，亦曾於民國 81 年 12 月 7 日派員現勘瞭解，並於 81 年 12 月 16 日石管字第 4668 號函復新竹縣關西鎮公所略以：「有關石門水庫洩洪，廿多年前專家曾建議以鳳山溪分洪，但目前……並無是項分洪計畫。……」是以，牛欄河流域並非石門水庫集、排水範圍，殆無疑義。

另牛欄河是否屬區域排水疑義乙節，查排水管理辦法第 4 條明定：「排水依集水區域特性分為下列五

種：一、農田排水……二、市區排水……三、事業排水……四、區域排水：指排洩前三款之二種以上匯流者，或排洩區域性地面或地下之水，並經中央主管機關公告者。……五、其他排水……。前項區域排水依其流經之行政轄區範圍或所佔比例，區分為中央管、直轄市管及縣(市)管區域排水。中央管區域排水之排水集水區域及設施範圍之劃定、變更，由經濟部水利署審查後報中央主管機關核定公告；直轄市管、縣(市)管區域排水之設施範圍由該直轄市、縣(市)政府審查後報水利署核轉中央主管機關核定後公告之。……」由上定義，可知區域排水為排洩前述農田、市區及事業排水等二種以上之匯流，或排洩區域性地面或地下之水，並經中央主管機關公告者，始稱之。復據新竹縣政府表示，依經濟部 94 年 11 月 14 日經授水字第 09420219360 號公告新竹縣縣管之區域排水範圍，牛欄河未列其中，故其非屬區域排水。

而水利署則說明牛欄河迄今未曾依水利法劃定公告河川區域，故非屬依水利法公告之管制範圍，且依 98 年 3 月 30 日經濟部與行政院農業委員會會銜公告之「中央管河川及跨省市河川與野溪之界點」，其屬中央管理之鳳山溪與野溪界點係落於關西鎮渡船大橋，而牛欄河又位於該界點之上，應屬野溪而非河川，爰水利署無河川治理及管理之主管權責，應由新竹縣政府依其主管法令予以管理。

至陳述人質疑內政部迄未通過變更關西都市計畫(第三促通盤檢討)案，涉有違失乙節，據內政部查附 98 年 8 月 25 日「內政部都市計畫委員會第 713 次會議紀錄」內容記載，關於變更關西都市計畫案(第三次通盤檢討)係經新竹縣都市計畫委員會 96 年 12 月 11 日第 220 次會審議通過，由新竹縣政府 97 年 7 月 7

日府工都字第 0970085217 號函送相關書圖，報請該部審議，期間經新竹縣政府 98 年 7 月 22 日府工都字第 0980117557 號函送修正計畫書後，內政部都市計畫委員會原則准照該會專案小組初步建議意見及新竹縣政府前述 98 年 7 月 22 日函所送計畫書圖通過，僅對變更內容明細表新編號第 7 案，即原牛欄河部分「行水區」土地擬變更為「休閒農業區」計畫暫予保留，探究其原因，係該會專案小組著眼於牛欄河貫穿整個計畫區，河流水道清澈見底，而河階地則供作農業使用，屬區內稀有自然景觀元素，為確保自然資源謹慎、規律、有創意的指導開發及永續利用，故請縣政府補充詳細書面資料後，再提請大會討論決定，並非拒未審議及駁回本都市計畫變更案。而本都市計畫變更案目前辦理進度，刻由關西鎮公所辦理「擬定關西都市計畫(牛欄河附近地區)細部計畫案」中，尚未提報新竹縣政府及內政部審議，併予說明。

綜上所述，牛欄河流域除獲水利署證明不屬石門水庫集、排水區範圍，未列入石門水庫分洪計畫外，亦非公告列管河川或區域排水，而陳述人等質疑內政部迄未通過變更關西都市計畫(第三次通盤檢討)案，涉有違失乙節，核與事實不符，容有誤解。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函復陳訴人。
- 二、調查意見三，函請新竹縣政府定期(每 2 個月)就本案都市計劃變更進度查復本院，並請內政部協助辦理都市計畫變更相關事宜。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。