

調 查 意 見

壹、案由：據訴：陳訴人所有坐落桃園縣桃園市江南段 313 地號等土地前經桃園縣政府劃設為都市計畫圳渠用地並已開闢完竣，惟該府迄未依法辦理徵收；且該府疑似為後續徵收補償之需，而自民國 100 年起擅將該等土地公告現值大幅調降至 10 分之 1，損及權益至鉅。究實情為何？確有深入調查之必要。

貳、調查意見：

本案坐落桃園市江南段 313 地號等 5 筆土地為都市計畫所劃設之「圳渠溝渠」，茲因桃園縣政府及所屬桃園地政事務所於 100 年間辦理 101 年度土地現值查估作業時，認定該等土地非屬「公共設施保留地」，乃改按河川區土地類別查估地價，致該等土地公告現值驟降至未及前一年度之 10 分之 1，陳訴人以該調降土地現值疑似係為規避後續徵收補償所為，顯非適法，更損及其權益至鉅，爰向本院陳訴。案經本院立案調查，並向桃園縣政府及內政部調閱卷證資料與函詢，嗣經詢問桃園縣政府秘書長及該府水務局、城鄉發展局、地政局與所屬桃園地政事務所相關主管人員，爰經調查竣事，茲將調查意見列敘於下：

- 一、本案坐落桃園市江南段 313 地號等土地既經桃園縣政府 95 年間發布之「變更縱貫公路桃園內壢間都市計畫(第 3 次通盤檢討)案」列入「公共設施用地計畫」檢討並維持為「圳渠溝渠」迄今，在未依法為其他變更前，應具都市計畫「公共設施用地」之性質，且其尚未經權責機關桃園縣政府依法取得，當屬「公共設施保留地」，惟該府水務局以本案部分土地所坐落之茄苳溪為天然形成之河道為由，逕以該府 100 年 7 月 8

日府水河字第 1000268636 號函認其非屬「公共設施保留地」，難謂無漠視都市計畫法定效力之違失：

- (一)按「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、河道及港埠用地。二、學校、社教機關、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」為都市計畫法第 42 條所明定。次按同法第 48 條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」所稱「公共設施保留地」，依內政部 87 年 6 月 30 日台內營字第 8772176 號函釋略以：「查都市計畫法所稱之『公共設施保留地』，依都市計畫法第 48 條至第 51 條之立法意旨，係指依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第 42 條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者而言……。」是以都市計畫所劃設之「圳渠」、「溝渠」、「圳渠溝渠」，如係依都市計畫法所定之都市計畫擬定、變更程序及同法第 42 條規定所劃設之用地，應屬都市計畫「公共設施用地」；在尚未依前開程序辦理完成變更為土地使用分區前，依法仍維持為原「公共設施用地」；又該等用地如屬留待將來相關公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者，應屬「公共設施保留地」，至其用地取得權責機關之認定，

應依都市計畫書載明之用地取得機關規定辦理，如未載明者，其用地取得機關應為該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所，業經都市計畫法中央主管機關內政部函復說明在案。

- (二)查本案桃園市江南段 313、314、758、758-1 及 1056 地號等 5 筆土地（陳訴人於 80 年間以「買賣」原因移轉登記取得，下稱本案土地）坐落桃園縣南崁溪支流茄苳溪左岸，原經桃園縣政府 68 年間發布之「高速公路桃園交流道附近特定區計畫案」劃設為「圳渠」，並於 71 年間再納入「變更縱貫公路桃園內壢間都市計畫(通盤檢討)計畫案」檢討後仍維持為「圳渠(排水道)」，嗣遞經 83 年間發布之「變更縱貫公路桃園內壢間都市計畫(第 2 次通盤檢討)案」改稱「圳渠溝渠」，以及 95 年間發布之「變更縱貫公路桃園內壢間都市計畫(第 3 次通盤檢討)案」仍予維持「圳渠溝渠」迄今。次據上開第 3 次通盤檢討案之都市計畫書所載，前揭「圳渠溝渠」亦列於第 3 章之「伍、公共設施用地計畫」進行檢討（該都市計畫書第 36 頁至第 38 頁參照），其用地取得權責機關雖未經都市計畫書載明，惟據桃園縣政府查復函稱，其用地取得權責機關為該府水務局，足見經都市計畫劃設為「圳渠溝渠」之本案土地，應具都市計畫「公共設施用地」之性質，在桃園縣政府依法取得該等土地前，當屬「公共設施保留地」。惟查桃園縣政府水務局未經查明上情並簽會該府都市計畫主管單位（即該府城鄉發展局），即以本案部分土地所坐落之茄苳溪為天然形成之河道為由，逕以該府 100 年 7 月 8 日府水河字第 1000268636 號函認其非屬「公共設施保留地」，難謂無漠視都市計畫法定效力之違失。

(三)另詢據桃園縣政府及所屬城鄉發展局相關人員指稱，本案江南段 1056 地號土地自 68 年間「高速公路桃園交流道附近特定區計畫案」發布迄今，均屬都市計畫「圳渠」、「圳渠溝渠」（如前述），惟該府城鄉發展局都市計畫土地使用分區核判系統因更換廠商建置更新，致變更系統後於套疊都市計畫圖及地籍圖時，將本案土地誤判為「住宅區」，此舉導致陳訴人及桃園地政事務所亦誤認該筆土地為「住宅區」，益見該府辦理都市計畫相關系統建置作業失諸草率，應予切實改進。

二、桃園地政事務所未本諸都市計畫法相關規定審慎查明本案土地性質，即草率認定其非屬「公共設施保留地」，致未按平均地權條例施行細則第 63 條第 1 項、第 2 項等規定查估地價，顯屬認事用法不清，核有不當：

(一)按平均地權條例第 46 條及其施行細則第 63 條第 1 項、第 2 項規定：「直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年 1 月 1 日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。」、「直轄市或縣（市）主管機關依本條例第 46 條規定查估土地現值時，對都市計畫公共設施保留地之地價，應依左列規定辦理：一、保留地處於繁榮街道線價區段者，以路線價按其臨街深度指數計算。但處於非繁榮街道兩旁適當範圍內劃設之一般路線價區段者，以路線價為其地價。二、保留地毗鄰土地均為路線價道路者，其處於路線價區段部分，依前款規定計算，其餘部分，

以道路外圍毗鄰非保留地裡地區段地價平均計算。三、保留地毗鄰土地均為路線價區段者，其處於路線價區段部分依第一款規定計算，其餘部分，以道路外圍毗鄰非保留地裡地區段地價平均計算。四、帶狀保留地處於非路線價區段者，其毗鄰兩側為非保留地時，以其毗鄰兩側非保留地之區段地價平均計算，其穿越數個地價不同之區段時，應分段計算。五、前四款以外之保留地，以毗鄰非保留地之區段地價平均計算。前項所稱平均計算，指按毗鄰各非保留地之區段線比例加權平均計算。」又地價調查估計規則第 18 條第 4 項及第 5 項亦規定：「公共設施保留地應單獨劃分地價區段。但其毗鄰之非公共設施保留地均屬相同區段地價之地價區段時，得併入毗鄰之非公共設施保留地劃為同一地價區段。帶狀保留地穿越數個地價不同之區段時，應視二側非保留地地價區段之不同，分段劃分地價區段。」基此，「公共設施保留地」地價區段之劃分及其地價查估與計算，應依上開規定辦理，顯與非「公共設施保留地」有別，且其攸關土地所有權人之權益至鉅，主辦機關自應審慎為之。

- (二)據桃園縣政府查復函稱，本案土地於 92 年至 98 年間因人力不足、都市計畫圖籍老舊，以及河川圖籍與地籍圖不易套疊判讀等因素，致遭誤判為住宅區土地並劃入桃園市第 133 號地價區段內（江南、國強-龍安街、文中路、大興路、大有路），其 92 年至 98 年各年期區段地價分經桃園縣地價及標準地價評議委員會評定通過為每平方公尺新台幣（下同）2 萬 8,400 元（92 年）、2 萬 9,300 元（93 年）、3 萬 2,300 元（94 年）、3 萬 3,400 元（95 年）、3 萬 5,800 元（96 年）、3 萬 6,400 元（97 年）

、3萬6,400元(98年)。嗣桃園縣政府於98年8月21日以府城規字第0980319610號函示略以：「……茄苳溪範圍內圳渠溝渠用地係屬都市計畫公共設施用地，非屬河川區，亦非河道用地。」桃園地政事務所爰將該等土地改劃入桃園市第817號地價區段(江南等-國道2號至中山路間茄苳溪河川管制範圍用地)，99年度及100年度區段地價均為每平方公尺3萬2400元。惟查桃園地政事務所於100年間辦理101年度地價調查作業時，未能本諸都市計畫法相關規定審慎查明本案土地性質，僅依據前揭桃園縣政府水務局代為決行之100年7月8日府水河字第1000268636號函示，即逕認本案土地非屬「公共設施保留地」，而未能依上開有關「公共設施保留地」地價查估規定辦理，致將本案江南段313、314、758及758-1地號土地改劃歸桃園市第912號「河川區」地價區段，並將土地現值大幅調降至每平方公尺2,800元，顯屬認事用法不清，核有不當(按本案另一筆1056地號土地因仍誤判為住宅區土地，惟因考量其仍受水利法規定限制使用，故改劃歸第133-1住宅區一般地價區段，經調整區段地價為每平方公尺2萬3,000元，附此敘明)。

三、本案土地現屬都市計畫劃設為「圳渠溝渠」之「公共設施用地」，如其確非因都市計畫之設置始成為「圳渠溝渠」，而係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，且確有迅行加以檢討調整都市計畫之必要者，桃園縣政府除應確實本諸司法院釋字第326號解釋意旨及相關法令規定查明事實審慎認定外，仍應循都市計畫法定程序辦理相關變更事宜，俾符法制：

- (一)按有關「河川」及「區域排水」究應認定為「使用分區」（如河川區）或「公共設施用地」（如河道用地、圳渠、溝渠等），歷來因都市計畫規劃之名稱分歧不一，致引發爭議。有鑑於此，司法院 82 年 10 月 8 日釋字第 326 號解釋文著有：「都市計畫法第 42 條第 1 項第 1 款所稱之河道，係指依同法第 3 條就都市重要設施作有計畫之發展，而合理規劃所設置之河道而言。至於因地勢自然形成之河流，及因之而依水利法公告之原有『行水區』，雖在都市計畫使用區之範圍，仍不包括在內。」其理由書並進一步闡釋：「都市計畫係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言，都市計畫法第 3 條定有明定。同法第 42 條第 1 項第 1 款所稱之河道，係指依上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。」
- (二)次按內政部 86 年 1 月 6 日台內營字第 8672021 號函釋略以：「一、……河川地區土地應如何規劃，始符上開法條（按指都市計畫法第 3 條）之立法精神，及司法院大法官釋字第 326 號解釋意旨，宜遵循下述原則：（一）因地形地勢自然形成，而有特

別施以使用管制之必要，以確保水流暢通之部分，規劃為使用分區。（二）因都市發展之安全考量，而有興闢必要之安全防護設施者，其設施工程用地，規劃為公共設施。二、河川地區土地之規劃，關係人民權利義務至鉅，現行都市計畫如有依前項原則迅行加以檢討調整之必要時，得依都市計畫法第27條第1項或都市計畫定期通盤檢討實施辦法第7條（按現行條文為第14條）第4款規定為之。」嗣經濟部及內政部再就「有關河川及區域排水流經都市計畫區之使用分區劃定原則」，以92年12月26日經濟部經水字第09202616140號及內政部台內營字第0920091568號會銜函釋略以：「一、地理形勢自然形成之河川及因而依水利法公告之行水區土地流經都市計畫區者，予以劃定為使用分區，名稱統一為『河川區』，其範圍境界線由水利主管機關依大法官會議釋字第326號解釋之精神認定；至原非河道經都市計畫之設置始成為河道之公共設施用地，則予以劃定為『河道用地』。區域排水比照上開認定原則劃設之。二、『河川區』之使用依都市計畫規定容許使用項目予以管制，若都市計畫無規定者，則依該目的事業主管機關之規定辦理……。」另據內政部查復函稱，上開經濟部與該部會銜函之劃定原則，係訂定有關「河川」及「區域排水」流經都市計畫區之使用分區劃定原則，是以「圳渠」、「溝渠」、「圳渠溝渠」如屬河川或區域排水之一環，其流經都市計畫區使用分區之劃定，應依上開會銜函予以認定，俾有一致原則以利執行。

- (三)查本案土地現屬都市計畫劃設為「圳渠溝渠」之「公共設施用地」，如其確非因都市計畫之設置始成

為「圳渠溝渠」，而係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，且確有迅行加以檢討調整都市計畫之必要者，桃園縣政府除應確實本諸上開司法院釋字第 326 號解釋意旨及相關法令規定查明事實審慎認定外，仍應循都市計畫法定程序辦理相關變更事宜，俾符法制。

四、桃園縣政府以財政困難為由未能徵收本案土地，尚難遽認該府有蓄意不為徵收或差別待遇情形：

(一)詢據桃園縣政府相關人員指稱，本案土地於臺灣省政府 65 年間公告南崁溪河川區域線（包括支流茄苳溪、坑子溪、大坑溪）時，即已劃入河川區域範圍（目前仍屬河川區域範圍），並經 68 年間「高速公路桃園交流道附近特定區計畫案」及 71 年間「變更縱貫公路桃園內壢間都市計畫（通盤檢討）計畫案」劃設為「圳渠（排水道）」，嗣經陳訴人於 80 年間以「買賣」原因移轉登記取得權。又該等土地現況為社區花圃、庭園、排水溝、雜地、水道及護岸等，其中 313、314 及 758-1 地號土地僅少部分位於水道內，758 及 1056 地號土地確大部分位於水道內。案經該府訪談當地相關人後指稱，當地護岸研判已存在 30 年以上，早期為漿砌卵石之護岸，其中部分護岸曾因毗鄰社區地下室滲水而於原位置改建，部分則係因遭納莉颱風損壞後於原位置改建為目前鋼筋混凝土護岸。

(二)又稱，該府河川用地取得預算除 100 年編列老街溪河川整治用地取得費外，餘皆依據經濟部「易淹水地區水患治理計畫」由中央支應經費補助辦理。且近年自 97 年起至 100 年間，河川管理經費大多為中央補助經費，而該府每年編列縣管河川經常性養護及維護管理工作經費僅 5,500 萬元，辦理事項主

為一般性維護養護工作，如河道整理、護岸歲修工程。礙於財政窘困，該府對於徵收本案等類似案例土地實有困難，倘未來該府財政狀況改善，當可考量依地區淹水之嚴重性及工程急迫性等原則逐步辦理徵收土地等語。

- (三)綜上，桃園縣政府以財政困難為由未能徵收本案土地，尚難遽認該府有蓄意不為徵收或差別待遇情形。

調查委員：洪德旋

