

壹、案由：據竹東二重里地主權益自救會劉慶昌等陳訴，新竹縣政府辦理「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫(第二次通盤檢討)-新竹縣轄部分」，漠視民意，未就開發方式之差異向地主充分溝通，逕自採區段徵收土地，損及權益，相關主管機關涉有違失。

貳、調查意見：

一、新竹縣政府辦理「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫(第二次通盤檢討)-新竹縣轄部分」，與都市計畫法及土地徵收條例相關規定尚無不合。

(一)按都市計畫法第 8 條規定：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」、同法第 26 條規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。」；又按都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 36 條第 1 項規定：「都市計畫之通盤檢討由原計畫擬定機關辦理。」。查「新竹科學工業園區特定區主要計畫」原係由臺灣省政府擬定規劃，並於 70 年 5 月 20 日發布實施。嗣為因應科學工業園區之快速發展需要，由該府依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定，辦理個案「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫(部分零星工業區、農業區、保護區、學校用地、機關用地、道路用地、河道為工業區、農業區、保護區、學校用地公園、綠地、道路用地)案」，於 76 年 12 月 4 日發布實施，該案計畫書規定約劃設 371 公頃工業區，限作為「科學工業園區設置管理

條例」所規定容許之工業使用，並列為新竹科學工業園區特定區第三期發展地區。嗣科學工業園區管理局因故放棄辦理徵收，乃於 84 年 8 月辦理恢復原使用分區之專案通盤檢討，經精省前臺灣省都市計畫委員會 86 年 8 月 6 日第 534 次會議決議「併入第二次通盤檢討案研處」；精省及地方制度法發布後，改由新竹縣政府為擬定機關，由該府續依都市計畫法第 26 條及都市計畫定期通盤檢討實施辦法規定辦理本都市計畫案之通盤檢討。

- (二) 本案前經新竹縣政府辦理 3 次公開展覽及舉辦多次民眾說明會，並依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 25 條及環境影響評估法施行細則第 38 條規定辦理環境影響評估，同時提交各級都市計畫委員會審議，歷經 14 次內政部都市計畫專案小組審查，4 次內政部都市計畫委員會審議（94 年 9 月 6 日第 616 次會議、95 年 5 月 2 日第 632 次會議、97 年 7 月 15 日第 686 次會議及 98 年 12 月 22 日第 721 次會議）。
- (三) 另按土地徵收條例第 4 條規定：「有下列各款情形之一者，得為區段徵收：(一)新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。……(三)都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者……。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。」。詢據內政部表示：本案新竹縣政府依都市計畫法第 26 條規定辦理都市計畫通盤檢討，以及因應新竹科學工業園區產業發展需求，劃設各項土地使用分區及公共設施用地，經檢討後，於計畫書規定以區段徵收方式開

發，而非市地重劃方式，於法並無不合。

- (四)綜上，新竹縣政府辦理「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（第二次通盤檢討）-新竹縣轄部分」，與都市計畫法及土地徵收條例相關規定尚無不合。

二、新竹縣政府正重新研擬「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（第二次通盤檢討）-新竹縣轄部分」案，本案尚未定案，陳訴人等如有意見，仍得以書面向該府提出；該府亦應周延考量，充分溝通協調，俾保障民眾財產權益。

- (一)本案於公開展覽及審議期間，竹東二重里地主權益自救會所提意見均已錄案提請各級都市計畫委員會審議，於都市計畫委員會開會時均已通知自救會列席說明，由委員會討論後議決之，並由新竹縣政府逐一回復其辦理情形。

- (二)詢據內政部表示，該部都市計畫委員會 98 年 12 月 22 日第 721 次會議審議本案時，新竹縣政府列席代表提議：1. 配合柯子湖溪排水工程整治計畫，擬以一般徵收方式取得部分，請准予先行辦理核定。2. 建議其餘計畫內容由該府考量新設二重交流道系統、非都市發展用地（農業區及保護區）宜一併納入整體規劃、開發等 2 項再詳予規劃，重新研擬適當之都市計畫方案後，再提送該部續予審議。經該次會議決議有關 1. 部分同意依照辦理。2. 部分請該府併同相關民眾陳情意見及專案小組建議意見等，重新研擬適當之都市計畫方案後，交由該部都市計畫委員會專案小組聽取簡報，研提具體建議意見，再提委員會討論。故本案正由新竹縣政府依內政部都市計畫委員會第 721 次會議決議，重新研擬適當之都市計畫方案中，本案尚未定案，陳訴人等如有

意見，仍得以書面向該府提出；新竹縣政府亦應周延考量，充分溝通協調，俾保障民眾財產權益。

三、本案陳訴人訴求之部分重點在於如何保存維護農業生態、客家文化及歷史人文建築物，故內政部如再次審核新竹縣政府重新研擬之「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（第二次通盤檢討）-新竹縣轄部分」案，允應本於都市計畫中央主管機關權責，徵詢行政院客家委員會及農業委員會等相關主管機關與地方文化工作者之意見，審慎評估。

（一）詢據內政部稱：該部都市計畫委員會專案小組於 97 年 6 月 19 日上午赴本案現場勘查，反對及贊成民眾亦列席陳情，當日下午於新竹縣政府二樓簡報室召開聽取該府簡報，反對及贊成民眾亦全程列席與會，經討論後，考量維護希望繼續維持農業生產地主之權益，以及農耕範圍應予以集中等因素，專案小組建議新竹縣政府選定適當區位，規劃適當規模之「客家農業休閒專用區」，研提折衷方案，供該部都市計畫委員會審議參考。嗣經該府研提 3 個替選方案及 1 個備用方案，於該部都市計畫委員會 97 年 7 月 15 日第 686 次會議審查，經陳述人、相關公民、環保團體及新竹縣轄竹東鎮園區三期徵收促進會列席表達意見，以及委員充分討論後，基於維護農業生產及希望整體開發地主之權益、尊重環境保護之新價值觀及兼顧保育與開發等因素，原則同意依該府所提第 3 方案，即折衷方案規劃「客家農業休閒專用區」（面積約 20.33 公頃）並列入區段徵收範圍內，至於實際範圍及面積，應於辦理細部計畫及區段徵收時，確定相關地主領回該專用區之意願而定。如涉及主要計畫調整者，應再提會討論。嗣新竹縣政府為確認主要計畫內劃設「客家農業休

閒專用區」之範圍與面積，函請各地主提出申請者共計 5 人，面積共計 1.7450 公頃；嗣後於都市計畫規劃階段，又有地主二人擬選配該專用區面積約為 2.4595 公頃、0.6813 公頃之陳情意見，共計擬選該專用區之面積約有 4.8858 公頃，故該府依據前述擬選配之面積及考量區段徵收之負擔，共劃設該專用區之面積約 4.0000 公頃。並經該部都市計畫委員會專案小組 98 年 11 月 23 日第 14 次會議決議在案。惟與陳訴人所陳保留 60 公頃為農業休閒生態專用區之訴求相去甚遠。

(二)又，有關陳訴人陳情範圍內土地所有權人保留農業休閒生態專用區之意願調查，經新竹縣政府於 96 年 10 月 19 日針對陳情範圍區內之土地所有權人意願進行問卷調查，其結果如下表：

	問卷 (份數)	百分比	持有面積 (平方公尺)	百分比
100 % 同意自救會	77	14.08	175,517	31.46
50% 同意自救會	5	0.97	12,105	2.17
100 % 不同意自救會	165	30.33	176,525	31.64
50% 不同意自救會	46	8.39	48,826	8.75
未表態	154	28.26	115,760	20.75
郵寄退件	98	17.98	29,226	5.27
總計	545	100.00	557,959	100.00

該問卷調查對象雖以該縣竹東二重里地主權益自救會陳情之 60 公頃範圍土地內之土地所有權人為主，惟據該府表示，依竹東地政事務所 96 年 10 月 4

日止登載之地籍資料進行統計，總計 545 人（份），因本案於 93 年 10 月間經該縣都市計畫委員會第 193 次會審查通過，故以 94 年起之土地所有權人變動分析結果，以買賣或贈與為原因而取得調查範圍內土地之所有權人，94 年計 190 人、95 年計 120 人、96 年計 155 人，合計 465 人，占總人數之 85.32%。顯見不同意陳訴人意見者，多屬新取得土地所有權且土地持分面積較小者，故該問卷調查之公信力是否充足，尚非無商榷餘地。

- (三)查本案陳訴人訴求之部分重點，涉及計畫範圍內現有之客家文化及歷史人文建築物（例如：九牧第、湧泉、傳經第、青窩圳），是否有歷史的深度及代表性而具有保存與教育的價值，以及當地優良農田是否應予保留繼續從事農作，以維護農業生產所需及兼顧環境生態保育等事宜，惟於內政部都市計畫委員會歷次審議過程中，未見充分討論，亦未見徵詢相關主管機關意見。詢據內政部表示：有關本案之「開發主要目的為何？」、「是否有急迫性？」、「湧泉及客家古厝是否有保存之價值」、「優良農田是否應予保留」以及「應如何保留」、「保留之範圍」等相關議題，該部將建議新竹縣政府於規劃時一併納入重新評估，屆時如有必要，該部將再由專案小組前往現場會勘，並就涉及之相關議題請行政院農業委員會、客家委員會及歷史研究機構、學者提供意見。是以，內政部如再次審核新竹縣政府重新研擬之「變更新竹科學工業園區特定區主要計畫（第二次通盤檢討）-新竹縣轄部分」案，允應本於都市計畫中央主管機關權責，徵詢行政院客家委員會及農業委員會等相關主管機關與地方文化工作者之意見，審慎評估。

四、土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款未明確規定經行政院專案核准所需土地得以讓售之對象，內政部既經評估分析認為不妥，自應積極檢討研修該規定；又，根據內政部意見，本案新竹縣政府未考量都市計畫作業程序，並俟完成抵價地比例報核後再進行招商作業，並非周延妥適。

(一)有關區段徵收範圍內土地經行政院專案核准得以讓售之相關規定事宜，詢據內政部表示：

1、有關土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款有關「專案讓售土地」之規定，立法過程中相關議事錄文件，並無立法目的之說明，部分縣市政府為減輕人力負擔及財務風險等，引進民間充沛資金、技術與能力進行開發，並將區段徵收剩餘土地讓售予開發廠商，抵付其開發成本，目前經行政院核准將區段徵收全部剩餘土地讓售予開發廠商之案例，計有臺南縣南科特定區、臺南縣新市地區、新竹縣新竹科學園區三期、臺中縣烏日新竹地區等 4 案。目前各區辦理情形如下：

(1)臺南縣南科特定區：行政院 92 年 8 月 25 日核准，共規劃為 A、B、C、D…N、O 等 15 個發展區，目前該府已招商辦理完成 L、M 區開發，刻正辦理 A、B、C、G、F、I 等 6 區招商作業中。

(2)臺南縣新市區段徵收區：行政院 93 年 5 月 31 日核准，已完成招商於 97 年 11 月 12 日與開發商簽約，目前該府研擬區段徵收計畫書，俟報奉該部核定後即可進行開發。

(3)新竹縣竹科三期：行政院 94 年 1 月 18 日核准，已完成招商於 96 年 6 月 6 日與開發廠商簽約，目前由該府重新研擬都市計畫作業中，抵價地比例及區段徵收計畫書尚未報請該部核

定。

(4) 臺中縣前竹區段徵收區：行政院 94 年 8 月 31 日核准，尚未甄選開發廠商，目前尚由臺中縣政府辦理變更都市計畫作業中，抵價地比例及區段徵收計畫書尚未報請該部核定。

2、由民間籌措區段徵收開發資金，再以區段徵收後剩餘土地折算抵付開發費用之作業方式，固有減輕政府人力及財力負擔、賸餘可建築土地順利脫標、提升工作效率等優點，但因採購金額龐大，限縮參與投標對象，能夠承受開發區之財務負擔之私人必為少數，而未來土地之利益無法確切評估，易引發圖利廠商之嫌，基於土地徵收條例並未明定抵價地比例是否應於招商作業前報核，考量該府、土地所有權人及廠商權益，允宜於辦理甄選廠商作業前，先行確定抵價地比例，減少不確定因素，以避免日後可能產生爭議，故該部前以 94 年 8 月 8 日內授中辦地字第 0940049964 號函、96 年 4 月 16 日內授中辦地字第 0960725281 號函、96 年 4 月 26 日內授中辦地字第 0960044744 號函及 96 年 5 月 1 日內授中辦地字第 0960723505 號函請新竹縣政府考量都市計畫作業程序，並俟完成抵價地比例報核後再進行招商作業，惟該府以抵價地比例及都市計畫土地使用面積規劃配置，皆列為廠商應負擔風險，並載明於契約，仍先進行招商作業。有關本案開發招商作業係屬該府權責，倘因衍生相關爭議應由該府依法自行處理，另有關抵價地比例部分，俟該府報請該部核定時，將依法審核妥處。

3、基於此種開發模式，於辦理過程中易引發土地所有權人爭議，該部為期審慎於 96 年 11 月 6 日召



開「研商各縣市政府應否再依土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款規定，以專案報請行政院核准讓售剩餘土地方式招商辦理區段徵收事宜」會議，經討論決議略以：由該部先行評估此類專案讓售土地予出資廠商之方式是否適合繼續援引，於上開評估作業完成前，請各縣市政府暫緩函報依土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款規定報請核准專案讓售土地予開發廠商案件，案經該部評估分析，基於正當性、公平性、合理性及落實地利共享原則，有關土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款「經行政院專案核准所需土地得以讓售」之規定，應以達成特定政策目的、具社會公益性質需要或扶助弱勢團體或個人等。目前部分縣（市）政府循上開規定以專案讓售土地予開發廠商之作業方式，爾後不適合繼續辦理，案經該部 97 年 3 月 20 日內授中辦地字第 0970722806 號函報經行政院 97 年 4 月 10 日院臺建字第 0970012285 號函核復同意照該部意見辦理。

- (二)有關區段徵收範圍內土地經行政院專案核准得以讓售之規定，於土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款係規定：國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售。按該條文係源自平均地權條例增訂第 55 條之 2，查平均地權條例第 55 條之 2 第 1 項第 4 款係明定：國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地讓售需地機關。換言之，平均地權條例係規定經行政院專案核准得讓售予需地機關，而非讓售予開發廠商，而土地徵收條例卻未明確規定經行政院專案核准所需土地得以讓售之對象，內政部既已評估分析，認為基於正當性、公平性、合理性及落實地利共享原則，有關土地

徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款「經行政院專案核准所需土地得以讓售」之規定，應以達成特定政策目的、具社會公益性質需要或扶助弱勢團體或個人等，該部自應積極檢討研修土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款規定，而非僅以消極方式報請行政院同意爾後不再依該規定繼續辦理以專案讓售土地予開發廠商之作業方式。又，根據內政部意見，本案新竹縣政府未考量都市計畫作業程序，並俟完成抵價地比例報核後再進行招商作業，並非周延妥適。

參、處理辦法：

- 一、擬抄調查意見一、二，函本案陳訴人。
- 二、擬抄調查意見二、四，函請新竹縣政府參處見復。
- 三、擬抄調查意見三、四，函請內政部參處見復。