

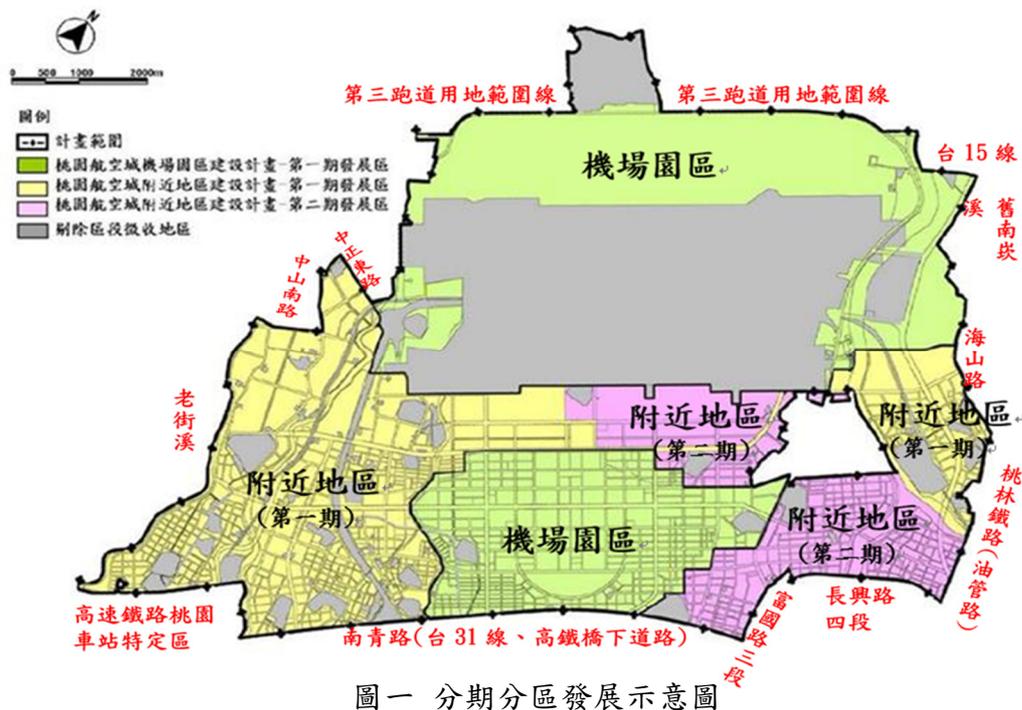
桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用地 納入徵收必要性預備聽證總結報告

104.12

壹、背景說明

一、緣起

「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」前經內政部都市計畫委員會(以下簡稱都委會)於103年7月29日第832次會議審議通過，計畫面積4,687.22公頃，區段徵收面積為3,155.14公頃。區段徵收範圍包括「機場園區」及「附近地區」，分由交通部民用航空局(以下簡稱民航局)及桃園市政府(以下簡稱市政府)負責辦理區段徵收作業；其中民航局主辦之「機場園區」採一期開發(如圖一)，面積約1,481公頃。



二、法令依據

- (一) 土地徵收條例第 10 條第 3 項：特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。
- (二) 土地徵收條例施行細則第 11 條之 1：本條例第 10 條第 3 項所稱特定農業區，指特定農業區農牧用地；所稱爭議，指建設計畫於行政院核定為重大建設後，經需用土地人以書面通知計畫範圍內之特定農業區農牧用地之土地所有權人其土地列入徵收，而土地所有權人對其所有之農牧用地列入徵收計畫範圍之必要性提出異議時，經興辦事業之中央目的事業主管機關詳實說明後，仍有異議者。
- (三) 行政程序法第 54 條至第 66 條：聽證程序之相關規定。

三、異議處理

查「桃園航空城機場園區建設計畫書」業經行政院 102 年 3 月 27 日院臺交字第 1020017083 號函核准為重大建設，由於機場園區特定區區段徵收範圍內需徵收之特定農業區農牧用地（以下簡稱特農）面積約為 219 公頃，民航局遂依土地徵收條例相關規定，於 102 年 11 月通知計畫範圍內約 1,500 位特農地主，告知其土地將列入徵收範圍，並請對於徵收必要性有異議之地主，於收到通知後一個月內以書面提出。

經徵詢結果，計有 98 位地主對於本計畫徵收必要性提出異議。後續經中央目的事業主管機關(交通部)於 103 年 4 月間召開 6 場說明會，詳實說明徵收必要性後，尚有 24 位地主仍有異議，交通部爰依相關法令規定規劃辦理聽證作業。

貳、辦理情形

一、辦理機關

本次聽證係由交通部本諸中央目的事業主管機關立場，依土地徵收條例相關規定統籌辦理，至相關庶務工作，則由民航局及市政府分別本於「機場園區」及「附近地區」之需用土地人辦理之。

二、兩階段舉行

依行政程序法第 58 條規定略以，行政機關為使聽證順利進行，認為有必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。考量兼顧後續正式聽證深入議題討論及程序進行效率，爰聽證作業採兩階段辦理。

(一) 第一階段：「預備聽證」，主要目的為釐清徵收必要性之爭議點及議定聽證程序。

(二) 第二階段：「正式聽證」，就預備聽證所整理之徵收必要性爭議點，於正式聽證時進行陳述意見及相互詢答，以釐清事實真相。

三、分區辦理

依都委會第 832 次會議審定結果，分別就機場園區及附近地區(第一期)分區辦理，同時異地各舉辦 12 場次，總計 24 場次。

四、通知對象

本案預備聽證通知對象主要係以區段徵收範圍內之當事人及已知利害關係人為主，經參酌大法官釋字第 709 號解釋，本次通知對象包括徵收範圍內之土地所有權人、他項權利人、已辦竣建物登記之建物所有權人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人等，其中機場園區特定區範圍內約有 1 萬 390 人(如表一)。

表一、機場園區特定區通知對象及人數

通知對象	人數
土地所有權人	9,750
建物所有權人	240
他項權利人	370
囑託限制登記機關及預告登記請求權人	30
合計	10,390

五、主持人及協助人員

本案採單一主持人制，由交通部部長依行政程序法第 57 條規定指定公正客觀之專家學者擔任，同時延聘熟諳聽證程序之專業人員在場協助。機場園區特定區之主持人及協助人員如表二。

表二、機場園區特定區主持人及協助人員一覽表

類別	機場園區
主持人	1. 解鴻年(中華大學建築與都市計畫學系副教授) 2. 白仁德(政治大學地政學系副教授) 3. 陳愛娥(臺北大學法律學系副教授) 4. 洪啟東(銘傳大學都市規劃與防災學系教授)
協助人員	民航局及法律顧問

六、會議時間及地點

本次會議自 104 年 10 月 3 日(六)起至 11 月 15 日(日)，每週六、日(國慶連假除外)，共計 12 個假日，於大園國中(部分場次位於菓林國小)辦理，計 12 場次。機場園區特定區各場次時間、地點及主持人如表三。

表三、機場園區特定區各場次時間、地點及主持人

場次	時間	地點	主持人
1	10 月 3 日(六)	大園國民中學	洪啟東
2	10 月 4 日(日)		陳愛娥
3	10 月 17 日(六)		白仁德
4	10 月 18 日(日)		解鴻年
5	10 月 24 日(六)		洪啟東
6	10 月 25 日(日)		陳愛娥

7	10月31日(六)	菓林國小	白仁德
8	11月1日(日)		解鴻年
9	11月7日(六)		解鴻年
10	11月8日(日)		洪啟東
11	11月14日(六)	大園國民中學	白仁德
12	11月15日(日)		陳愛娥

七、討論議題

(一) 確認正式聽證程序

1. 交通部所提正式聽證初步構想如下：

(1) 發言順序：依公告期間收受發言申請書順序。

(2) 發言方式及時間：採兩輪制，第一輪由地主提問3分鐘，機關回應3分鐘；第二輪由地主再提問2分鐘，機關回應2分鐘，總計時間不超過10分鐘。

2. 前揭構想仍需綜合考量預備聽證會議中民眾所提意見後檢討修正。

(二) 釐清正式聽證爭點：討論特定農業區農牧用地土地納入徵收之必要性為主要範疇。

八、民眾參與情形

(一) 陳述意見書受理期間

本次預備聽證會議於104年8月12日寄發通知，104年8月17日至9月15日公告，公告期間受理民眾申請陳述意見，總共收受1,074件。

(二) 各場次發言情形

機場園區預備聽證會議舉辦期間，現場發言民眾共計有225人(各場次申請發言民眾以及實際發言民眾人數如表四)，整體過

程理性平和。

表四、各場次申請發言民眾以及實際發言民眾人數一覽表

場次	時間	申請發言	實際發言
1	10月3日(六)	72	48
2	10月4日(日)	35	28
3	10月17日(六)	25	17
4	10月18日(日)	28	14
5	10月24日(六)	88	33
6	10月25日(日)	41	12
7	10月31日(六)	36	13
8	11月1日(日)	21	6
9	11月7日(六)	19	11
10	11月8日(日)	5	4
11	11月14日(六)	10	9
12	11月15日(日)	33	30
合計(人)		413	225

(三) 民眾陳述意見整理及處理方式

民眾現場發言陳述意見，經民航局參照立法院議事錄，以逐字稿方式記載，併同會議公告期間收受之民眾書面陳述意見，以及民眾現場發言提供之書面補充資料，集結製作「桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性預備聽證會議實錄」，已於104年12月11日起公布於交通部及民航局網站，同時於104年12月14日至21日間，假民航局、市政府、桃園航空城北區及南區駐地工作站等4處場所辦理公開閱覽，供發言陳述意見民眾簽認發言紀錄內容。期間部分民眾要求修正會議實錄，經調閱並比對實錄影音檔，確認屬錯漏字部分有修正必要者，更正會議實錄完竣如附錄。

綜觀機場園區 12 場次會議民眾陳述意見，重點包括第三跑道興建必要性及位置選擇，自由貿易港區、產業專用區劃設必要性及合理性，徵收範圍合理性，文化資產是否需要保留、糧食安全等問題，及聽證程序之建議。另有部分民眾相當關心將來區段徵收的權益問題，包括原位置保留分配、地上物補償、安置計畫內容、抵價地比例、遭到二次徵收(機場捷運已徵收一次)等問題。

其中支持者多陳述希望加速開發，居家環境已遭受噪音污染、農地污染，不適合居住及耕種，引進產業才能帶動經濟發展，當地才能更加繁榮等；至於反對者多陳述除跑道等重要公共設施即使有其必要性外，也不宜再擴大徵收範圍，另周邊都市計畫發展不如預期，目前並無新訂都市計畫之需求，且桃園周邊仍有工業區等閒置土地，應優先使用等訴求。

另外在正式聽證程序部分，民眾提出之意見則大致如下：

- (1) 聽證主辦機關應由內政部辦理、聽證主持人應至少 1 人為內政部土地徵收審議小組委員、通知對象應包括剔除區及附近地區(第二期)之當事人及已知利害關係人。
- (2) 每人發言限制 3 分鐘，交互詢答 2 分鐘，避免少數人占用太多時間等。

參、結論與建議

由於機場園區預備聽證共有 12 場次會議，且由不同之專家學者擔任各場次會議主持人，因此各場次會議之初步結論，係由主持人分別依現場民眾陳述意見歸納。為周延考量後續正式聽證事宜，並統籌歸納機場園區 12 場次民眾提出之意見，交通部於 104 年 11 月 30 日邀集 8 位主持人、民航局及市政府召開預備聽證延續會議，藉由此次會議歸納整理未來正式聽證欲探討之爭點，及正式聽證程序之進行機制，並獲決議如下(主持人簽認文件如附)：

一、正式聽證程序建議

考量主持人仍應由公正第三人擔任，另有鑑於機場園區與附近地區(第一期)需地機關及開發目的不同，爰建議仍應分別辦理

聽證，另綜整民眾所提相關意見及國內聽證實務案例，獲得下述 3 項建議方向：

1. 有關民眾所陳述內容涉及徵收必要性之意見，經彙整歸納為各項主要爭點，建議於正式聽證時，依主要爭點規劃場次進行討論。
2. 本案涉及當事人及利害關係人數眾多，且對未來聽證程序進行方式尚無具體建議，為使徵收必要性的爭點能夠更為聚焦且充分討論，有關未來實際參與正式聽證之人，建議主辦機關依據行政程序法第 27 條規定辦理。
3. 正式聽證進行方式，應依據行政程序法第 61 條規定辦理，爰建議規劃適當之發言時間及進行流程，以利充分討論。

二、正式聽證爭點歸納

綜合整理民眾所提建議，有關徵收之必要性疑義，可就「開發目的」、「衍生需求」及「徵收影響」三個層面歸納。考量機場園區係以第三跑道及自由貿易港區為開發目的，進而衍生產專區、車專區、住宅區與商業區等量體需求，及後續徵收影響，爰規劃爭點如下：

1. 政府興闢桃園機場第三跑道及自由貿易港區有無必要？其用地需求量體推估及區位選擇，是否有具體合理性及必要性？
2. 若機場園區第三跑道及自由貿易港區之設置有其必要性，則依目前審定之都市計畫中規劃產業專用區、車站專用區有無設置必要？住宅區、商業區等各類使用分區，其量體、區位，是否具有合理性及必要性？
3. 若本計畫之開發確有其必要性，則因徵收土地所衍生的相關問題，如：社會、經濟、文化、生態、永續發展等，開發單位是否有具體因應對策？

又為協助民眾更加了解各項欲探討釐清之爭點，併將民眾所提各項意見列為各該爭點項下相關課題，使民眾更為明瞭各議題欲探討內容，俾利後續正式聽證討論。

【爭點 1】 政府興闢桃園機場第三跑道及自由貿易港區有無必要？其用地需求量體推估及區位選擇，是否有具體合理性及必要性？

相 關 課 題

1. 桃園機場未來 20 年運量預測及預期效益(包括 2.3 兆之經濟效益、840 億稅收、26 萬個就業機會等)是否過於樂觀？
2. 桃園機場現有跑道效能是否已經完全發揮，若充分發揮效能，是否仍需興建第三跑道？
3. 考量區域均衡發展，為避免排擠中南部機場發展，繼續集中資源在桃園機場是否適當？
4. 目前桃園機場第三跑道區位規劃是否適當？是否考量使用既有海軍基地，以減少徵收民地？
5. 目前第三跑道預定地區位鄰近沙崙油庫、屬鬆散沙質地、有強烈側風、許厝港濕地鳥類聚集等，是否有飛安疑慮？政府機關是否有相關因應的措施？
6. 第三跑道設置區位，是否考量採填海造陸方式進行，以減少徵收民地？
7. 第三跑道配置方案評估(綱要計畫規劃 A、B、C 方案)及用地取得方式，為什麼選擇徵收範圍最大的 A 方案？
8. 自由貿易港區既有營運狀況和實際需求評估為何？
9. 現有自由貿易港區有 45 公頃，至今尚未開發使用完畢，航空城計畫是否仍有劃設自由貿易港區之必要？
10. 自由貿易港區與既有 4 個貨運站機能是否相同？是否會造成資源重複配置或閒置？
11. 是否考量先開發第三跑道範圍，待客貨運量發展到一定程度時，再開發自由貿易港區等其他地方？

【爭點 2】 若機場園區第三跑道及自由貿易港區之設置有其必要性，則依目前審定之都市計畫中規劃產業專用區、車站專用區有無設置必要？住宅區、商業區等各類使用分區，其

量體、區位，是否具有合理性及必要性？

相 關 課 題

1. 第三跑道及航站確有其公益性及必要性，惟徵收周邊區塊規劃成產專區、住宅區、商業區，其公益性及必要性為何？
2. 桃園市目前閒置的產業與工業用地量體龐大，是否有新設產專區的必要，應否考量先將閒置的產業與工業用地活化利用？
3. 產專區的設置是否會破壞當地原有的產業型態，有無與所引進之新產業的效益作比較與評估？
4. 目前規劃將產專區劃設在最靠近機場的周圍，其區位規劃是否適當？
5. 除了捷運站體本身，再擴大徵收土地劃設車站專區的理由為何？
6. 請說明捷運綠線計畫的具體內容及效益評估，並說明徵收捷運綠線車站專用區的必要性。
7. 人口造鎮與捷運規劃、營運具有關聯性，如將居民由桃園機場北面移到南面共同造鎮成為捷運的使用者，對於捷運的財務營運影響為何？
8. 鄰近之高鐵桃園站區、客運園區暨貨運園區及周邊都市計畫區開發不如預期，是否有再新訂都市計畫的必要？
9. 請說明都市計畫規劃時採用的數據，如人口數、就業人口、空屋率等資料，與產業區、住宅區、商業區用地需求的關聯性為何？
10. 航空城計畫從 99 年的區域計畫，到八大功能分區的劃設，後來改成五大發展分區構想，到最後 103 年 7 月審定通過都市計畫，期間開發範圍一再變更，對於範圍劃設無一定標準，現在預定徵收的範圍是否合理？
11. 因開發範圍的規劃，須徵收宏竹村土地做為安置街廓的必要性為何？

【爭點 3】若本計畫之開發確有其必要性，則因徵收土地所衍生的相關問題，如：社會、經濟、文化、生態、永續發展等，開發單位是否有具體因應對策？

相 關 課 題

1. 請說明徵收土地造成糧食、環境、生態、缺水、文化資產、既有產業、飛安、國安等各層面之影響，並就徵收土地興辦公共建設、引進廠商創造產值等之預期效益做比較。
2. 特定農業區農牧用地多為經農地重劃改良之優良農地，驟然徵收變更為其他用途後，是否會影響糧食安全？
3. 航空城計畫未來的發展，需有長遠水資源之規劃，請說明民生及工業用水之水源供應來源及基地內外的供水計畫。
4. 機場南面的廢棄軍用機場相關設施列入文化資產是否合理？有無全部或部分保留的必要？應如何兼顧開發與文化資產之保存？
5. 航空城計畫為何迄今未辦理個案環境影響評估？
6. 請說明航空城的開發對於臺灣總體經濟有何影響？
7. 航空城擴建計畫造成周遭學校遷校或噪音等影響，是否侵害學生之教育權？