

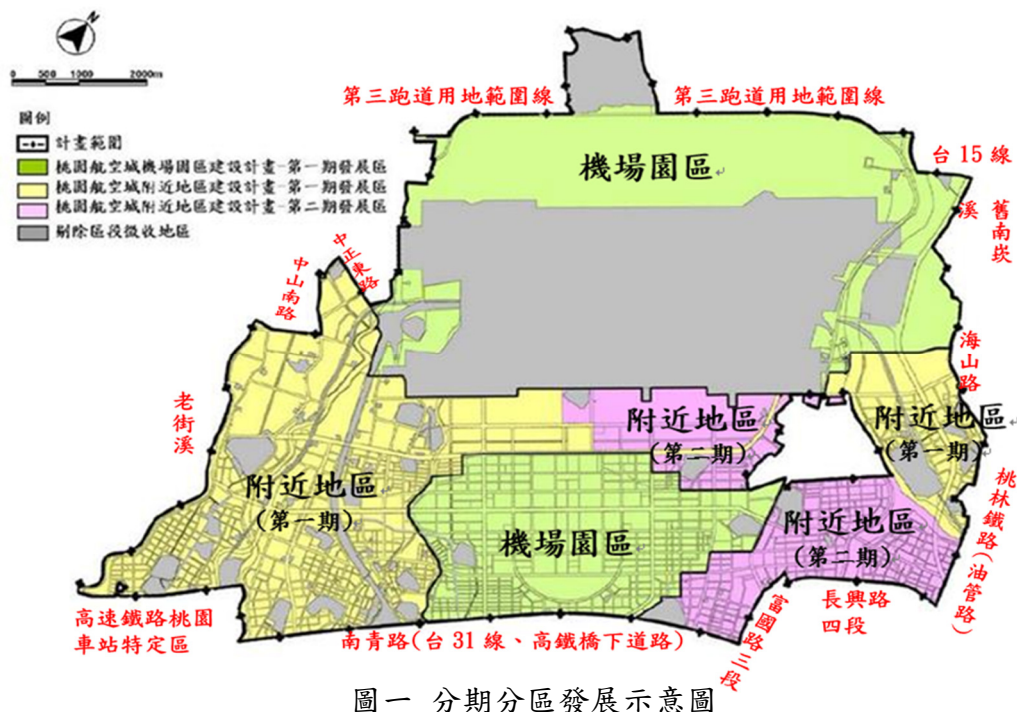
# 桃園航空城計畫附近地區(第一期)特定區 特定農業區農牧用地納入徵收必要性預備聽證總結報告

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;其中市政府主辦之「附近地區」採二期辦理(如圖一),附近地區(第二期)徵收啟動條件,需俟附近地區(第一期)產業招商權責發生率達60%以上始得啟動。



## 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「桃園航空城附近地區建設計畫書」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，由於附近地區(第一期)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 699 公頃，市政府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 7,400 餘位特農地主，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，約有 209 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 96 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，其中附近地區(第一期)範圍內約有 1 萬 880 人(如表一)。

表一、附近地區(第一期)特定區通知對象及人數

通知對象	人數
土地所有權人	10,400
建物所有權人	180
他項權利人	200
囑託限制登記機關及預告登記請求權人	100
合計	10,880

## 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。附近地區(第一期)特定區之主持人及協助人員如表二。

表二、附近地區(第一期)特定區主持人及協助人員一覽表

類別	附近地區(第一期)特定區
主持人	1. 林明昕(臺大法律系副教授) 2. 張鈺光(政大地政系助理教授) 3. 詹勳敏(臺北市都市更新會委員) 4. 羅傳賢(警察大學法律系教授)
協助人員	市政府地政局及法務局人員

#### 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，於大園國際高中辦理，計 12 場次。附近地區(第一期)特定區各場次時間、地點及主持人如表三。

表三、附近地區(第一期)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)	大園國際高中	林明昕
2	10月4日(日)		羅傳賢
3	10月17日(六)		詹勳敏
4	10月18日(日)		張鈺光
5	10月24日(六)		林明昕
6	10月25日(日)		詹勳敏
7	10月31日(六)		羅傳賢
8	11月1日(日)		張鈺光
9	11月7日(六)		林明昕
10	11月8日(日)		羅傳賢
11	11月14日(六)		詹勳敏
12	11月15日(日)		張鈺光

## 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 975 件。

### (二) 各場次發言情形

附近地區(第一期)特定區預備聽證會議舉辦期間，現場發言民眾共計有 210 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)	46	24
2	10 月 4 日(日)	28	25
3	10 月 17 日(六)	28	20
4	10 月 18 日(日)	62	46
5	10 月 24 日(六)	54	27

6	10月25日(日)	53	17
7	10月31日(六)	30	5
8	11月1日(日)	23	9
9	11月7日(六)	66	26
10	11月8日(日)	4	2
11	11月14日(六)	6	6
12	11月15日(日)	3	3
合計(人)		403	210

### (三)民眾陳述意見整理及處理方式

民眾現場發言陳述意見，經市政府參照立法院議事錄，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。

綜觀附近地區(第一期)特定區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

由於附近地區(第一期)特定區預備聽證共有 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，並統籌歸納附近地區(第一期)特定區 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。考量附近地區係以產業專用區之興闢為開發目的，進而衍生住宅區、商業區與車專區等量體需求，及後續徵收影響，爰規劃爭點如下：

1. 如桃園國際機場擴建及第三跑道與自由貿易港區興闢，是否必然衍生桃園機場周邊地區航空關聯性產業用地之需求？且其量體推估及區位選擇，是否有具體合理性及必要性？
2. 若附近地區產業專用區之設置有其必要性，則依目前審定之都市計畫中規劃住宅區、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】如桃園國際機場擴建及第三跑道與自由貿易港區興闢，是否必然衍生桃園機場周邊地區航空關聯性產業用地之需求？且其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)估算方式為何？是否合理？
2. 香港機場只有兩條跑道，運量卻遠高於桃園機場，顯然桃園機場既有用地並未充分利用，是否應先提升既有設施及管理



## 相 關 課 題

- 效能，減少徵收私有土地？
3. 第三跑道方案評估(依綱要計畫所載 A、B、C 方案)及用地取得方式，是否選擇對人民權益損害較少者？
  4. 桃園機場北側擴建用地地質條件不佳，且有三處埤塘，又鄰近沙崙油庫，其地質、水文等條件是否適合興闢第三跑道？
  5. 第三跑道區位選擇是否評估使用海軍基地既有跑道，或以填海造陸方式做為桃園機場第三跑道之可行性？
  6. 遠雄自由貿易港區目前既有營運狀況尚有餘裕空間，且未來產業需求不明確，因此，自由貿易港區是否具有擴建必要性？
  7. 桃園機場擴建所衍生關聯性產業所需用地之需求為何？是否有取得大規模產業專用區之必要性？
  8. 本計畫產業用地推估準則是每百萬客運人次上升可以帶來 2,950 個就業機會，但其所引用資料來源，卻顯示最多僅增加 2,000 個就業機會，所以產業用地的需求是否有高估的情形？
  9. 即使產業專用區確有徵收土地之需求，但是否已充分利用桃園市及周邊地區既有或閒置工業用地？
  10. 產專區未來將引進三低一高的新興產業，是否評估引進之產業類別為何？是否會與現有產業產生競合或後續應如何整合？
  11. 是否考量徵收將破壞當地原有產業型態、工作機會之社會成本？有無與所引進之新產業的效益作比較與評估？
  12. 臺灣地區經濟趨勢成長趨緩，目前招商進度是否足以證明開發產業專用區確有其必要性？

**【爭點 2】**若附近地區(第一期)產業專用區之設置有其必要性，則依目前審定之都市計畫中規劃住宅區、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. 捷運綠線計畫未有明確具體內容及效益評估，因此，是否有

## 相 關 課 題

- 徵收捷運綠線沿線車站專用區之必要性？其站體區位合理性為何？
2. 周邊都市計畫區目前開發情形不如預期，未達新訂都市計畫之標準，因此，是否有劃設大面積住宅區、商業區之必要性？
  3. 依內政部營建署 103 年 9 月「低度使用(用電)住宅、新建餘屋(待售)住宅統計資訊簡冊」所載，桃園市近 5 年低度使用(用電)住宅高達 11%，為六都最高，因此，是否有劃設大面積住宅區之必要性？
  4. 目前本區計畫現居人口僅 3 萬餘人，推估 130 年時計畫人口為 20 萬人，占桃園市預計增加人口(總計 47 萬人)之 42.55%，即桃園市所增加人口之分布，有近一半增加人口皆位於本計畫區域，其預測顯與常理不符，因此，本計畫區是否有劃設住宅區之必要性？
  5. 本計畫規劃商業區 345 公頃，其中部分商業區仍可作為住宅使用，依監察院 103 年度內調字第 79 號調查報告所載，商業區作為住宅使用之可容納人口數高達 35.54 萬人，顯逾本計畫推估人口 20 萬人，因此，本計畫所規劃之住宅區是否具有必要性？
  6. 本計畫推估計畫人口為 20 萬人，住宅用地需求約 700 公頃，以上數據有關「每戶人數」之計算基礎係以每戶 2.36 人計算，惟內政部營建署 104 年 9 月「住宅資訊統計彙報」所示，桃園市每戶平均人數為 3.56 人，則本計畫書住宅戶數至多為 5.62 萬戶(非計畫書所載 8.47 萬戶)，整體所需住宅用地至多為 460 公頃，請說明劃設住宅區之合理性為何？
  7. 都市計畫規劃時採用之數據，如人口數、及業人口、空屋率等資料引用錯誤，故產業區、住宅區、商業區用地需求皆高估。
  8. 航空城計畫從 99 年的區域計畫，到八大功能分區的劃設，後

### 相 關 課 題

來改成五大發展分區，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，顯然政府機關對於都市計畫劃設範圍並無一定標準，因此，大面積徵收土地做為住宅區及商業區等，是否有必要性？

【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. 原有土地使用地類別為特定農業區農牧用地，並實際做農業使用，但航空城計畫卻將部分特定農業區規劃為農業專用區，先行徵收後，再由民眾買回作農業使用，請說明農業專用區納入徵收之必要性為何？
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且顯有浪費之虞？
3. 地球暖化、糧食短缺，以及全球各地不斷的天然災害，世界各國無不積極重視環境保護，政府以增加工作機會、促進經濟發展為目的徵收私有土地，是否具有合理性及必要性？
4. 目前桃園地區供水能力已經不足，本計畫又預計增加 7 萬餘公噸用水，因此，產業專用區供水問題應該如何解決？對於環境衝擊要如何因應？
5. 對於航空城計畫未來發展，長遠水資源規劃有其必要性，對於水源供應來源及基地內外之供水計畫，是否徹底解決計畫範圍內民生及工業用水問題？
6. 本計畫預計人口數為 20 萬人，且每人每日平均用水的預估量，以 250 公升估算，相較經濟部水利署所公布北部地區平均每人每日用水量(400 公升)明顯低估許多，故本計畫宣稱可提供足夠水源予住宅人口及產業需求，是否合理？

## 相 關 課 題

7. 政府是否有就徵收土地造成糧食、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，與徵收土地興辦公共建設、引進廠商創造產值等預期效益進行比較？兩者是否顯失均衡？
8. 是否評估採用一般徵收、協議價購或土地聯合開發等其他取得土地之替代方案？是否有必要採用區段徵收？
9. 徵收範圍內文化資產劃設合理性為何？如何兼顧開發與文化資產之保存？