

新北市都市計畫公共設施用地專案通盤檢討預期成果效益分析

壹、前言

公共設施保留地是都市計畫地區數十年來未落實全面開闢所導致問題，無法妥善運用又妨礙地方發展。為此，內政部為妥善解決公共設施用地經劃設保留而久未取得之問題，依據人口結構改變所造成的社會變遷，對不再需要的公共設施保留地訂定辦法予以變更，於102年11月29日研訂「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」，作為各該都市計畫擬定機關辦理檢討都市計畫公共設施保留地作業參考依據，並請各縣市政府就地區現況進行調查研究、提出解決對策方案與機制。

內政部營建署表示，中央訂定檢討作業原則，全面檢討變更不必要之公共設施保留地，並透過政府公辦整體開發方式取得興闢仍有需要之公共設施用地，地主可以取回可建築使用土地，也提升都市居民生活環境品質。同時，內政部也明訂配套措施，讓縣市政府遵循辦理，包括：公辦跨區市地重劃，土地所有權人領回之可建築土地比例50%，實際開發領回依重劃核定比例為準，加強利用公有土地等措施。

內政部營建署彙整各地已完成之檢討資料，目前公共設施保留地之可能處理方式，包括：納入整體開發、變更恢復原分區或農業區、保護區、其他(租用、鼓勵民間自行整合開發、指定都市更新地區、已為整體開發地區)等多元措施。由中央發動全國性專案通盤檢討，期待與地方政府攜手合作，共同面對數十年來累積的公設保留地陳疴，全力落實檢討與開發，化解民怨，改善都市生活品質。

貳、文獻回顧與政策檢討

一、文獻回顧

(一)公共設施涵義

公共設施是為了滿足社區居民之運輸、遊憩、教育、醫療、衛生、通訊、能源等方面之需要而作之公用建設，從概念上來講是指為市民提供普遍性公共服務的各種公共性、服務性設施。

公共設施範圍包括依都市計畫法第42條規定劃設的：道路、公園、綠地、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地、學校、社教機構、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地等。

政府得視實際情況，就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定公共設施之項目、位置與規模，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。

(二)公共設施保留地定義

《內政部87年6月30日台內營字第8772176號函》

1. 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。已取得或非留供各事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者，仍非屬公共設施保留地。

2. 左列經都市計畫主管機關列冊或都市計畫書規定有案之土地，為非留供各事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得之公共設施用地，應非屬都市計畫法所稱之「公共設施保留地」。
 - (1) 經依都市計畫法第30條規定所訂辦法核准由私人或團體投資興辦之公共設施用地。
 - (2) 依都市計畫法第61條第2項規定，已由私人或團體於舉辦新市區建設範圍內，自行負擔經費興建之公共設施用地。
 - (3) 配合私人或團體舉辦公共設施、新市區建設、舊市區更新等實質建設事業劃設，並指明由私人或團體取得興闢之公共設施用地。
3. 經各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所開闢使用，但尚未依法取得之公共設施用地，依前述都市計畫法之立法意旨，仍屬公共設施保留地。

二、政策檢討

都市計畫早期未於都市計畫書表明財務計畫或附帶規定公共設施用地採區段徵收或市地重劃方式辦理之取得方式，致公共設施保留地之取得及興闢需透過一般徵收方式辦理，其費用全由政府負擔。內政部統計全國尚未取得公共設施保留地約2萬餘公頃，所需徵購費用計約7兆餘元，實非政府財政所能負擔，並造成政府巨大之潛藏債務。

針對公共設施保留地的問題歷年來透過撤銷不必要之公共設施保留地、檢討放寬使用上法令的限制、以整體開發方式取得、建立發展權移轉制度優先推動容積移轉取得、推動都市更新或獎勵民間捐地或投資興闢公共設施、成立受益回饋基金優先使用於公共設施用地取得及建設及多元化自償性方案等；近年更因應高齡少子化，修正「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」之公共設施用地檢討標準，都是希望讓公共設施保留地問題能突破窠臼，讓土地資源更有效的使用。

為妥善解決公共設施用地經劃設保留而久未取得之問題，內政部於90年報奉行政院核定「都市計畫公共設施保留地問題處理方案」，並於99年修正該方案，研擬以多元化自償性方式處理協助地方政府取得公共設施保留地。為再進一步落實該方案之處理措施「三、檢討變更不必要之公共設施保留地」，以積極協助地方政府辦理都市計畫公共設施保留地之檢討變更事宜，102年訂定發布「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」，俾作為各該都市計畫擬定機關積極辦理檢討都市計畫公共設施保留地作業之參據。

本府為因應人口結構改變所造成的社會變遷，妥善解決公共設施保留之問題，依內政部頒訂「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」特辦理「新北市都市計畫公共設施用地專案通盤檢討」，針對沒有使用需求的公園、綠地、學校、市場、停車場、機關用地等私有公共設施保留地提出檢討方案與解編機制，促使有限之土地資源合理利用，發揮效能，並減少民怨，透過跨區重劃整體開發方式，不僅地主可拿回部分可建築土地，政府也可以取得已開闢公共設施，提供市民使用。

參、公共設施用地專案通盤檢討項目與範圍

一、公共設施用地檢討項目

本次專案通盤檢討優先解編項目係以互補性與替代性較高的公園、綠地、兒童遊樂場用地、因應少子化已無設校需求的學校用地、配合時代變遷無須保留的市場用地及無用地需求之機關用地等項目為主，希望在解決公設保留地問題之餘，亦可以兼顧公共設施服務水準，避免影響生活環境品質。

私有地如涉及具有系統性及公共通行功能(例如系統性公園道、河川溝渠、道路用地)、早年已依獎勵投資或多目標辦法興闢完成公共設施用地、事業單位或相關法人團體、原計畫附帶條件規定辦理整體開發或自願捐贈、配合施政計畫已編列預算待取得用地及因應其他政策需求專案辦理者，則暫不納入本次專案通盤檢討範圍。

二、專案通盤檢討計畫範圍

全市計畫範圍分為溪北都心生活圈、溪南都心生活圈、三鶯生活圈、北觀生活圈、汐止生活圈、東北角生活圈及大翡翠生活圈共7處生活圈，共計包含20處都市計畫區。

肆、公共設施用地專案通盤檢討構想

公共設施用地檢討係依據內政部函頒「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」辦理，同時考量公共設施性質、發展特性及參酌各公共設施主管機關之使用需求進行檢討分析。

一、維護公共設施用地服務品質

- (一)為確保公共設施服務品質與功能維持，對於公共維生系統設施用地，應維持應有之服務品質。
- (二)消防救災設施、滯洪設施、防災道路等屬於都市防災系統設施用地，應配合都市防災規劃需要，維持防災體系功能。
- (三)為維護環境品質，增進都市景觀風貌，檢討後之都市計畫遊憩型與開放空間型之公共設施用地(公園、綠地、廣場、體育場所及兒童遊樂用地等5項都市計畫法第45條規定應予劃設之項目)應不低於檢討前之服務水準。

二、核實檢討總人口成長需求

人口成長未如預期之都市計畫區，應依發展趨勢核實調降計畫人口，並依檢討後人口重新檢核公共設施用地需求，檢討變更不必要之公共設施用地。

三、以生活圈模式檢討公共設施用地

四、依實際使用需求檢討

已開闢公共設施仍以維持原計畫為宜，未開闢之私有公共設施保留地，經目的事業主管機關表明無使用需求者，則納入檢討解編範圍；至於已經依據獎勵投資辦理公共建設、公共設施興闢完成者，仍應維持原計畫目的使用。

伍、公共設施用地專案通盤檢討初步成果

由於各都市計畫區發展特性與審議時程不一，且統計範圍因都市計畫公共設施項目眾多，故篩選出與民眾日常生活較為相關及可能影響服務水準之5項開放性公共設施用地(公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、體育場)及市場、機關、學校、停車場為統計分析項目。

一、解編前處數

本次20處都市計畫區辦理公共設施用地專案通盤檢討中，5項開放性公共設施用地內，「公園用地」解編處數共73處，其次為「綠地」共30處，第三為「兒童遊樂場」共20處。以都市計畫區層面分析，5項開放性公共設施用地中，汐止都市計畫解編處數共21處，其次為三峽都市計畫共19處，第三為蘆洲都市計畫共12處，詳圖1所示。

另其他公共設施用地中，「機關用地」解編處數共48處，其次為「市場用地」共25處，第三為「學校用地」共15處。以都市計畫區層面分析，非5項開放性公共設施用地中，淡水都市計畫解編處數共13處，其次為三峽都市計畫共12處，第三為樹林(三多里)都市計畫共11處，詳圖2所示。

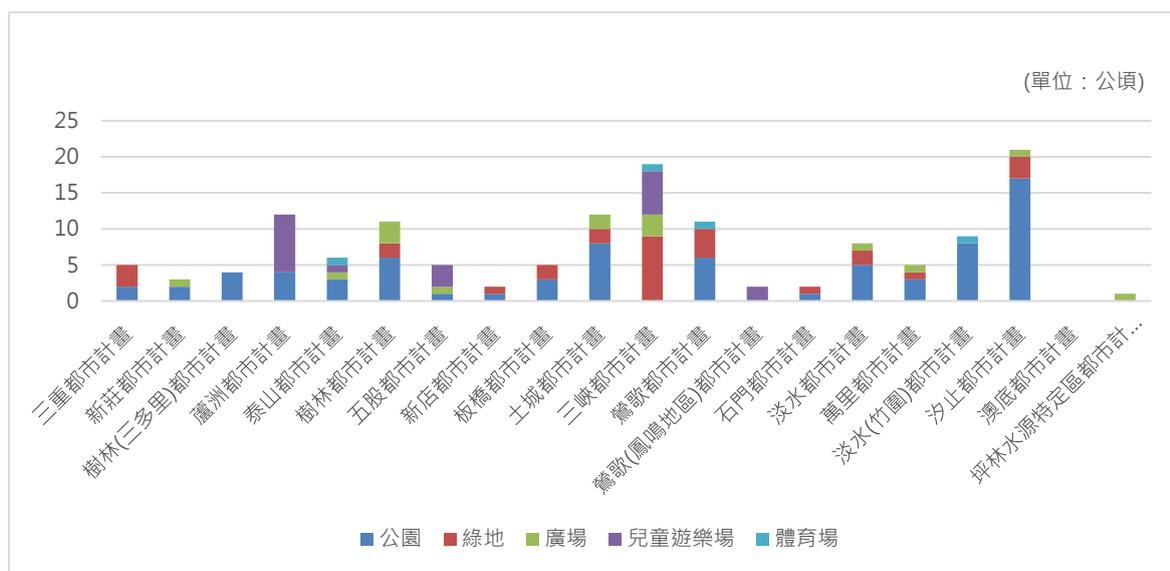


圖1 各都市計畫解編處數統計(5項開放性公共設施用地)

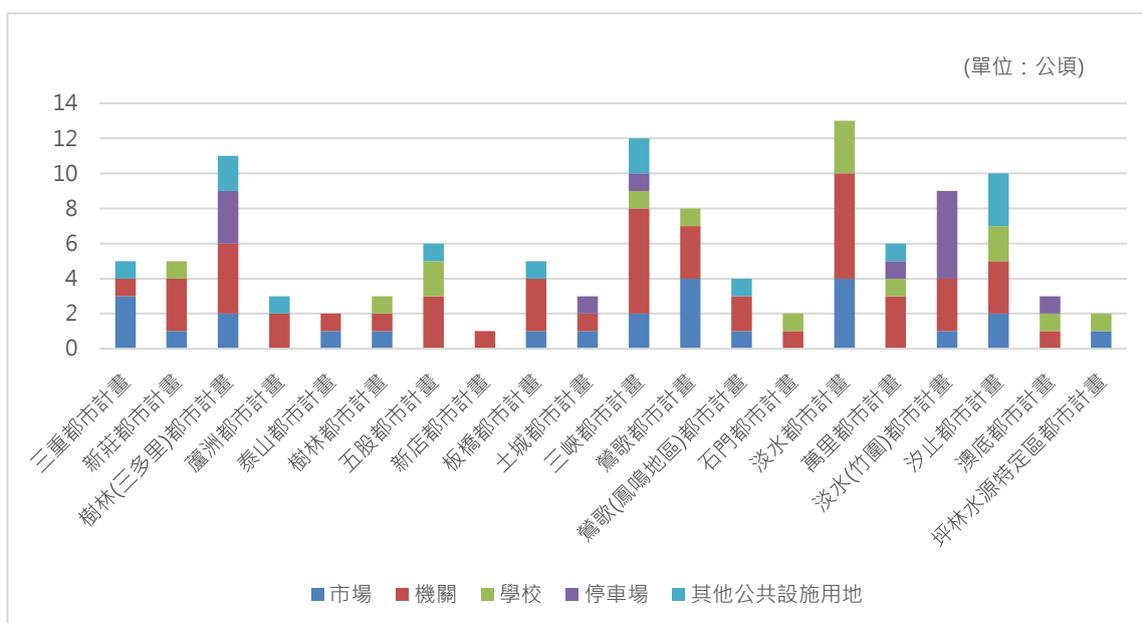


圖2 各都市計畫解編處數統計(非5項開放性公共設施用地)

二、解編前後之面積比較

本次解編5項開放性公共設施用地中，公園用地解編77.2461公頃、綠地解編9.3354公頃、體育場解編8.8838公頃、兒童遊樂場解編6.8496公頃、廣場解編2.2329公頃，共計104.5478公頃；非5項開放性公共設施用地中，解編面積共計64.4064公頃。解編面積合計為168.9542公頃。

然5項開放性公共設施用地中，解編面積最多為汐止都市計畫，共24.0103公頃，其次為淡水都市計畫，共12.3186公頃，第三為泰山都市計畫，共9.3149公頃；非5項開放性公共設施用地中，解編面積最多為三峽都市計畫，共8.9461公頃，其次為淡水都市計畫，共8.5663公頃，第三為鶯歌都市計畫，共6.8928公頃。詳圖3及圖4所示。

透過整體開發方式，5項開放性公共設施用地中，公園用地取得面積共23.4842公頃、兒童遊樂場取得共4.4072公頃、綠地取得3.8489公頃、廣場取得1.7451公頃，取得面積共計33.4854公頃；非5項開放性公共設施用地中，取得面積共計17.3949公頃。20處都市計畫區解編後取得面積共計50.8803公頃。詳圖5及圖6所示。

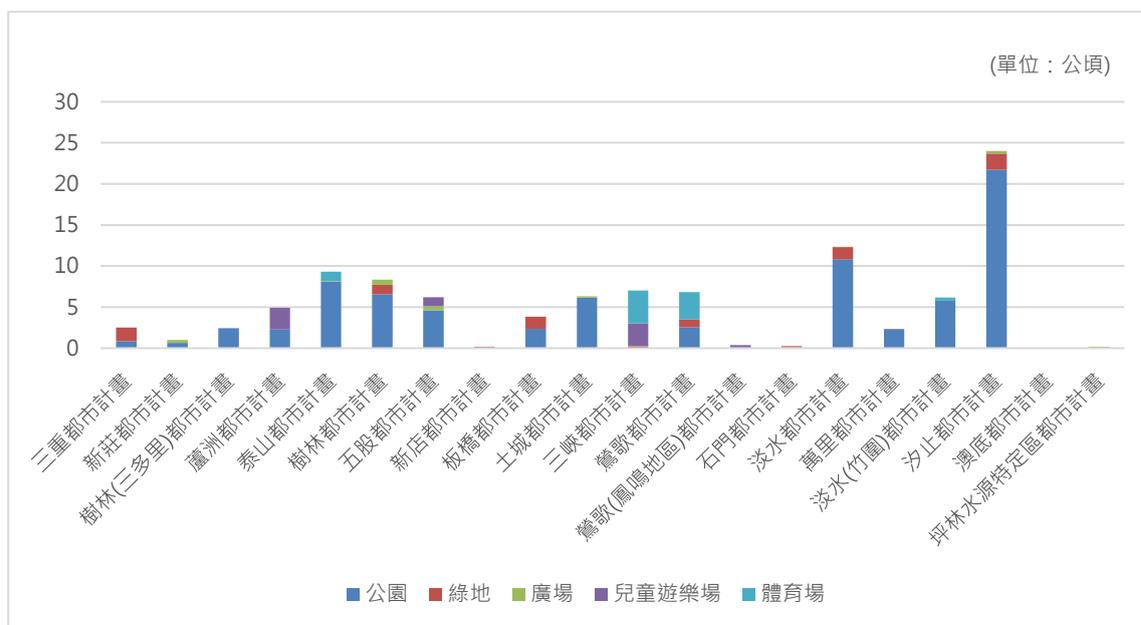


圖3 各都市計畫區解編前面積統計(5項開放性公共設施用地)

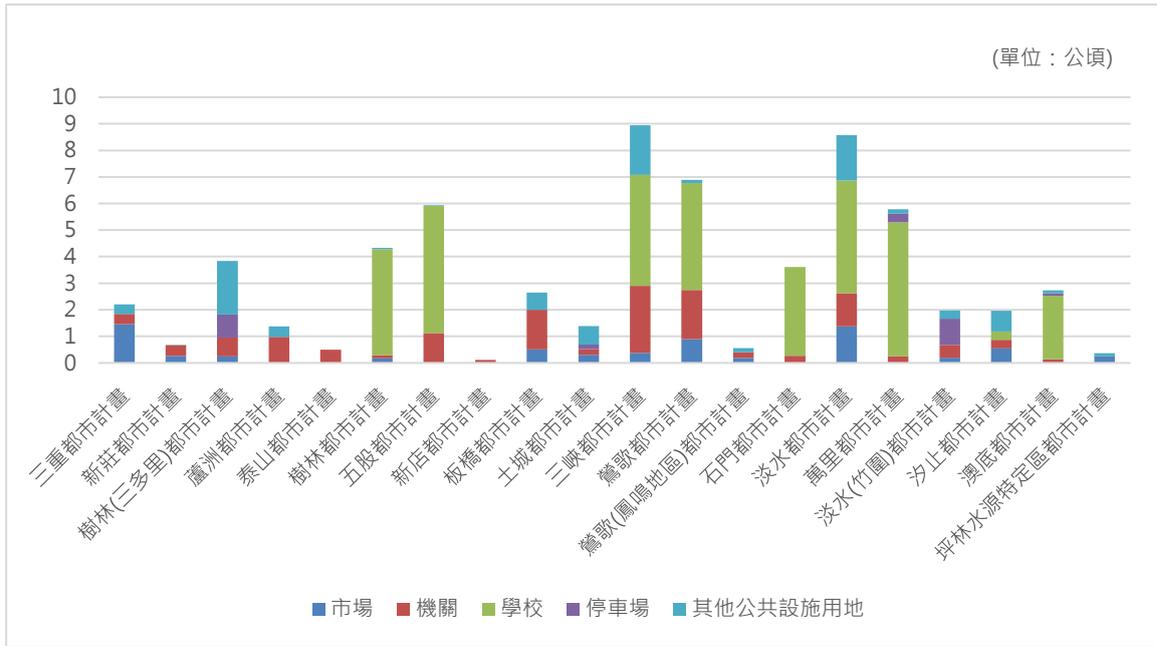


圖4 各都市計畫區解編前面積統計(非5項開放性公共設施用地)

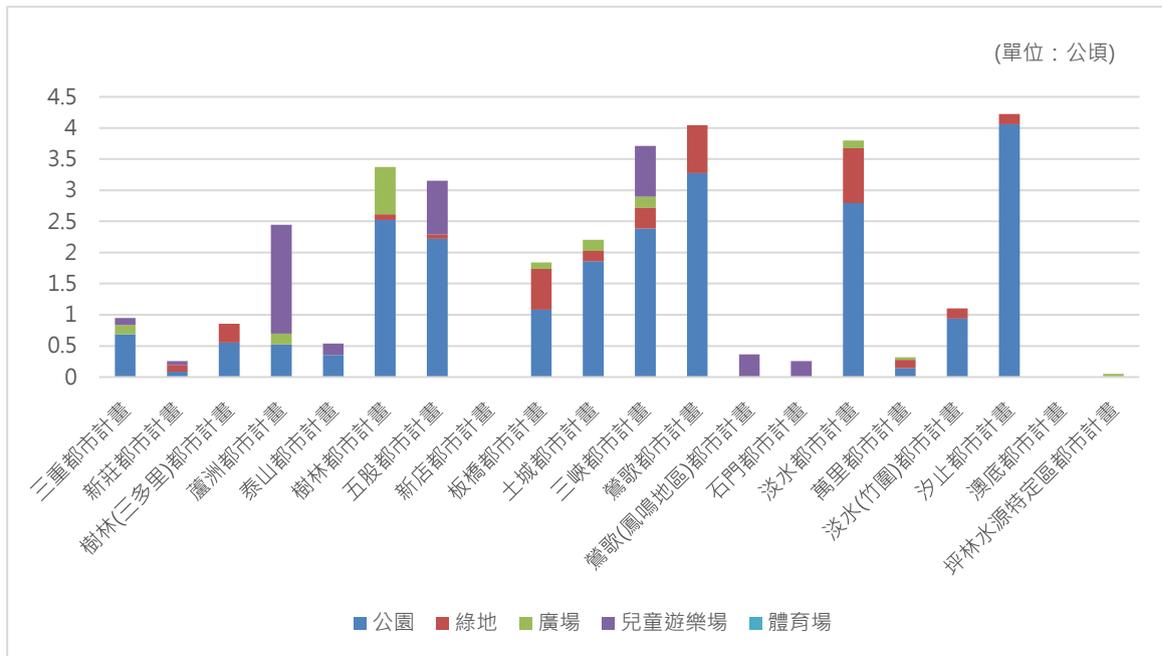


圖5 各都市計畫區解編後取得面積統計(5項開放性公共設施用地)

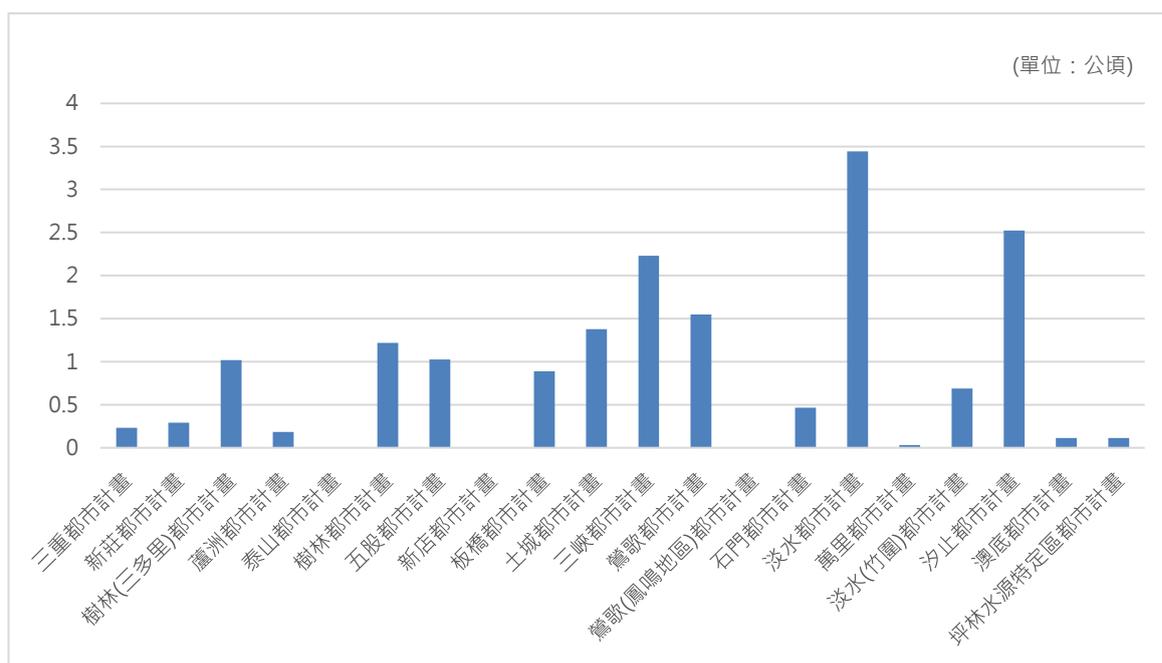


圖6 各都市計畫區解編後取得面積統計(非5項開放性公共設施用地)

三、審議進度

本次全市辦理公共設施用地專案通盤檢討共計20處都市計畫區，皆已全部完成都市計畫公開展覽並舉辦說明會周知，詳表1所示。另目前其中之澳底都市計畫區(未涉整開部分)已發布實施、澳底都市計畫區(涉及整開部分)及坪林水源特定區計畫已經內政部都委會審竣既有2處，餘18處都市計畫區刻正於內政部都市計畫委員會審議中，詳表2所示。

表1 各都市計畫區公開展覽情形

生活圈	都市計畫區	公開展覽
溪北都心生活圈	三重都市計畫	107/12/24
	新莊都市計畫	108/12/20
	樹林(三多里)都市計畫	110/08/09
	蘆洲都市計畫	110/11/15
	泰山都市計畫	111/06/10
	樹林都市計畫	111/11/30
	五股都市計畫	112/02/02
溪南都心生活圈	新店都市計畫	107/12/24
	板橋都市計畫	108/09/10
	土城都市計畫	108/09/10
三鶯生活圈	三峽都市計畫	107/12/24
	鶯歌都市計畫	108/12/20

	鶯歌(鳳鳴地區)都市計畫	110/02/24
北觀生活圈	石門都市計畫	107/12/24
	淡水都市計畫	109/02/06
	萬里都市計畫	111/11/14
	淡水(竹圍)都市計畫	112/05/26
汐止生活圈	汐止都市計畫	109/07/31
東北角生活圈	澳底都市計畫	107/12/24
大翡翠生活圈	坪林水源特定區計畫	107/12/24

表2 各都市計畫區審議情形

審議階段	生活圈	都市計畫區	計畫區處數
發布實施	東北角生活圈	澳底都市計畫(未涉整開部分)	1 處
內政部都委會審竣	東北角生活圈	澳底都市計畫(涉及整開部分)	
	大翡翠生活圈	坪林水源特定區計畫	1 處
刻於內政部都委會審議階段	溪北都心生活圈	三重都市計畫	18 處
		新莊都市計畫	
		樹林(三多里)都市計畫	
		蘆洲都市計畫	
		泰山都市計畫	
		樹林都市計畫	
		五股都市計畫	
	溪南都心生活圈	新店都市計畫	
		板橋都市計畫	
		土城都市計畫	
	三鶯生活圈	三峽都市計畫	
		鶯歌都市計畫	
		鶯歌(鳳鳴地區)都市計畫	
	北觀生活圈	石門都市計畫	
		淡水都市計畫	
		萬里都市計畫	
		淡水(竹圍)都市計畫	
	汐止生活圈	汐止都市計畫	

四、解編後之效益

無使用需求之公共設施用地經過解編後，透過整體開發或土地所有權人自願回饋等方式，政府可以取得並興闢完成共約50公頃之公共設施用地，以服務地區民眾。其中取得並興闢之公共設施項目主要以公園用地為主，面積為23.484公頃，其次為兒童遊樂場4.4072公頃及綠地用地3.8489公頃。詳圖7所示。

公共設施解編除檢討無使用需求公共設施用地，亦針對地區發展需要保留必要公共設施並以整體開發方式一併興闢完成，以增加公共設施服務水準、提升社區生活環境品質。

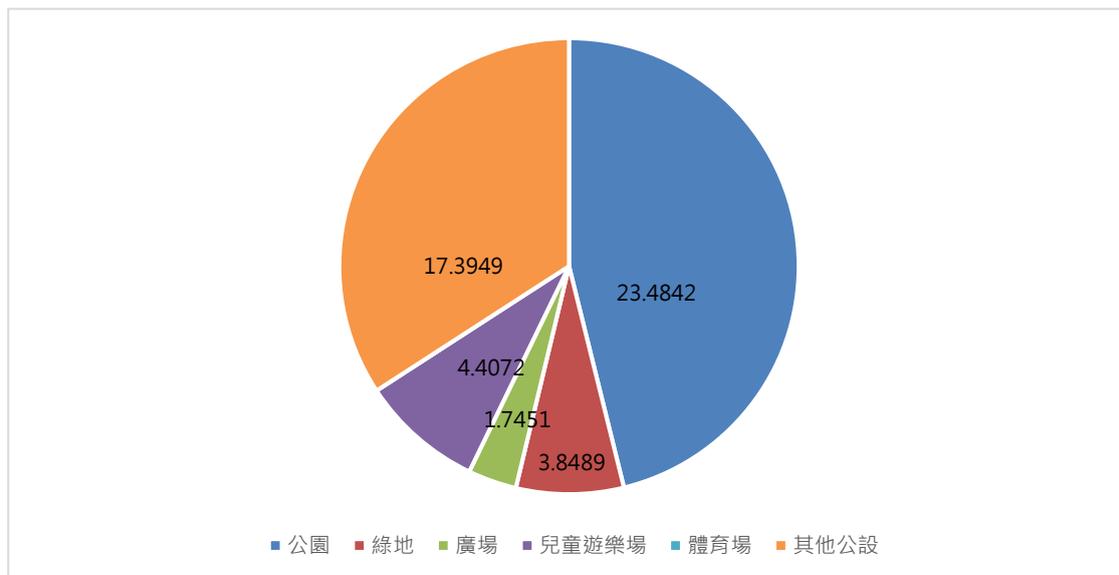


圖7 5項開放性公設及其他公設面積統計

陸、結論

為因應人口成長結構改變所造成的社會變遷，妥善解決公共設施保留地之問題，本府依內政部頒訂「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」特辦理「新北市都市計畫公共設施用地專案通盤檢討」，針對沒有使用需求的公園、兒童遊樂場、綠地、體育場、廣場、市場、停車場及機關用地等私有公共設施保留地提出檢討方案與解編機制，促使有限之土地資源合理利用，發揮效能，並減少民怨，同時透過整體開發方式，不僅地主分配回可建築土地，市府也能取得開闢公共設施，提供市民使用及提升社區生活環境品質。

經辦理20處都市計畫區專案通盤檢討公開展覽，擬解編約168公頃 私有公共設施保留地，同時透過整體開發方式，興闢必要性公共設施，約取得50公頃公共設施用地，包含約23公頃公園用地、約4公頃兒童遊樂場用地、約3公頃綠地用地及其他公共設施用地等。另公共設施用地解編面積以汐止都市計畫約25公頃最多，次多為淡水都市計畫約20公頃，第三為三峽都市計畫約15公頃。

公共設施用地專案通盤檢討一方面係解決私有公設保留地長年未徵收影響民眾權益問題，另一方面透過整體開發地主分配回公設完善的可建築用地，以有效促進地區發展，政府則無償取得興闢完成公共設施，提升社區環境品質，市民共享其利；實為私有公設保留地地主、市府與市民大眾，三方共贏的政策作為。目前除積極辦理公設解編作業程序外，規劃時也會透過公共設施服務範圍檢討，解編服務範圍重疊並補充地區不足之公共設施，俾提升整體服務水準。後續本局將持續推動20處專案通盤檢

討地區都市計畫審議程序，務期早日完成解編作業。

柒、參考文獻

1. 內政部推動公共設施用地專案通盤檢討
(<https://www.nlma.gov.tw/ch/titlelist/news/3547>)
2. 臺南市都市計畫公共設施用地專案通盤檢討分析
(https://udweb.tainan.gov.tw/News_Content.aspx?n=17157&s=7784693)