



運用新市鎮開發基金促進區域均衡及健全都市發展

政府為促進區域均衡及健全都市發展，誘導人口及產業活動之合理分布，設置新市鎮開發基金辦理淡海、高雄及機場捷運 A7 站區新市鎮開發等業務。本文探討該基金業務執行情形及財務概況等，並提供改進建議，作為其未來營運之參考。

黃心好（行政院主計總處基金預算處專員）

壹、前言

行政院於 81 年 8 月 27 日核定「淡海及高雄新市鎮開發執行計畫」，並於 83 年度依新市鎮開發條例第 26 條規定，成立「新市鎮開發基金（以下簡稱新市鎮基金）」，由內政部營建署（現改制為內政部國土管理署，以下簡稱國土管理署）負責管理，嗣於 85 年度併入營建建設基金項下，編列附屬單位預算之分預算。又於 99 年 3 月核定「改善庶民生活行動方

案－機場捷運 A7 站區開發案（以下簡稱機捷 A7 新市鎮）」，並納入新市鎮基金辦理。

鑒於新市鎮開發迄今近 30 年，其開發進度及銷售情形為外界關注焦點，本文闡述新市鎮基金業務及財務概況，並提出改進建議，作為其未來營運之參考。

貳、基金概況

有關新市鎮基金主要業務、收支及財務概況，分述如下：

一、主要業務概況

（一）新市鎮土地開發情形

淡海及高雄新市鎮採分期開發，各為 2 期及 3 期，機捷 A7 新市鎮為全區 1 次開發，預計開發總面積共 3,160.71 公頃。截至 112 年底，已開發面積 777.9 公頃，為淡海及高雄新市鎮第 1 期發展區，占總面積 24.61%；開發中面積 540.11 公頃，為高雄新市鎮第 2 期發展區及機捷 A7 新市鎮，占總面積

17.09%；未開發面積 1,842.7 公頃，占總面積 58.3%（表 1），其中淡海新市鎮第 2 期發展區因與新北市政府未達成共識，暫緩開發，高雄新

市鎮後期發展區則改由高雄市政府承接，未來視地方發展需要辦理開發。為利新市鎮後續發展，內政部於 108 及 109 年度進行淡海及高雄

新市鎮第 3 次通盤檢討作業。

（二）新市鎮土地銷售情形

截至 112 年底，新市鎮可銷售土地計 387.43 公頃，其中已銷售土地 331.67 公頃，占可銷售土地 85.61%；待銷售土地 55.76 公頃，分別為淡海新市鎮第 1 期發展區 25.6 公頃、高雄新市鎮第 1 期發展區 25.12 公頃及機捷 A7 新市鎮 5.04 公頃（表 2）。

表 1 截至 112 年底新市鎮土地開發情形統計

單位：公頃

開發進度	合計	淡海	高雄 ^註	機捷 A7
計畫開發總面積	3,160.71	1,613.78	1,361.34	185.59
已開發	777.90	446.02 (第 1 期發展區)	331.88 (第 1 期發展區)	-
開發中	540.11	-	354.52 (第 2 期發展區)	185.59
未開發區	1,842.70	1,167.76 (第 2 期發展區)	674.94 (後期發展區)	-

註：高雄新市鎮計畫面積除開發面積 1,361.34 公頃外，尚包括既成發展區及農業區面積；第 2 期發展區 354.52 公頃與計畫書 358.35 公頃略有差異，係國土管理署依實際狀況調整。
資料來源：國土管理署。

表 2 截至 112 年底新市鎮土地銷售情形統計

單位：公頃

區域	項目	可銷售土地	已銷售土地	待銷售土地
	合計	387.43	331.67	55.76
已開發	淡海新市鎮第 1 期	161.25	135.65	25.60
	高雄新市鎮第 1 期	78.14	53.02	25.12
開發中	高雄新市鎮第 2 期	90.53	90.53	-
	機捷 A7 新市鎮	57.51	52.47	5.04

說明：各新市鎮可銷售土地面積與已開發及開發中總面積之差異，主要係公共設施用地、分回抵價地及高雄新市鎮第 2 期發展區土地多未達可銷售狀態所致。
資料來源：國土管理署。

二、收支概況

新市鎮基金近 5 年度業務總收入介於 0.12 億元至 3.59 億元，呈遞減趨勢，主要係土地銷售狀況未如預期所致；業務總支出除配合土地銷售收入隨同減少外，其中 108 及 111 年度其他銷貨成本增加係補助淡江大橋及其連絡道路建設計畫（以下簡稱淡江大橋建設計畫）經費增加所致；近 5 年度僅 109 年度賸餘，餘均為短絀，介於 1.06 億元至 17.12 億元（下頁表 3）。

三、財務概況

新市鎮基金 112 年底資

論述》預算·決算

表 3 新市鎮基金近 5 年度收支情形

單位：億元

項目	年度決算	108	109	110	111	112
業務總收入		3.59	2.87	0.24	0.12	1.76
營建及加工品銷貨收入		3.05	2.15	-	-	1.67
利息收入		0.52	0.33	0.21	0.11	0.08
其他收入		0.02	0.39	0.03	0.01	0.01
業務總支出		20.71	1.58	1.30	8.04	10.24
營建及加工品銷貨成本		2.36	1.56	-	-	1.67
其他銷貨成本		10.25	-	1.29	8.03	4.90
其他支出		8.10	0.02	0.01	0.01	3.67
本期賸餘（短絀）		-17.12	1.29	-1.06	-7.92	-8.48

資料來源：新市鎮基金各年度決算書。

表 4 新市鎮基金近 5 年度財務狀況

單位：億元

項目	年度決算	108	109	110	111	112
資產		299.69	298.98	299.85	305.85	339.62
現金		3.43	2.34	3.15	1.32	0.98
流動金融資產		104.00	94.00	43.00	-	-
存貨		191.05	199.82	226.25	274.73	300.85
長期貸款		-	-	3.50	3.50	5.00
其他資產		1.21	2.82	23.95	26.30	32.79
負債		279.52	277.52	279.45	293.37	335.62
流動負債		0.81	0.53	0.48	0.22	-
長期借款		-	-	-	11.92	34.92
長期預收款		278.61	276.88	278.75	281.08	300.27
其他負債		0.10	0.11	0.22	0.15	0.43
淨值		20.17	21.46	20.40	12.48	4.00
基金		6.00	6.00	6.00	6.00	6.00
累積賸餘（短絀）		14.17	15.46	14.40	6.48	-2.00

資料來源：新市鎮基金各年度決算書。

產 339.62 億元，主要係淡海、高雄及機捷 A7 新市鎮開發經費（帳列存貨）等，另為協同屬營建建設基金之中央都市更新基金（以下簡稱都更基金）解決營運資金需求，新市鎮基金業依據「營建建設基金下設各基金資金互相融通作業程序」貸款予都更基金，截至該年底累計貸款 5 億元；負債 335.62 億元，主要係預先收取之土地銷售價款，因各宗土地成本尚未完全核定等，爰未轉列銷貨收入（帳列長期預收款），另截至該年底累計舉借長期債務 34.92 億元，用以支應高雄新市鎮開發計畫所需經費（表 4）。

參、問題探討及建議

為順利推動各新市鎮開發，茲就新市鎮基金主要業務、收支財務概況等歸納現存問題，並提出改進建議如下：

一、補助聯外交通建設造成開發成本攀升，應訂定合理上限

依新市鎮開發條例規定，

內政部得就對新市鎮開發有顯著效益之聯外交通建設，視新市鎮基金營運效能及財務狀況，補助其建設經費。該基金分攤交通部及地方政府辦理聯外交通建設計畫所需經費，計 144.76 億元，占計畫總經費 36.63%（表 5），其中淡江大橋建設計畫歷經 2 次修正，該基金分攤金額由 47 億元增至 72.36 億元；淡海輕軌運輸系統該基金分攤金額 70.9 億元，惟因管線遷移等致原核定經費不足，新北市政府擬再向內政部爭取補助。由於持續增加補助聯外交通建設經費，致該基金開發成本攀升。

由於新市鎮開發所需經

費，係由新市鎮基金向銀行舉借支應，且須完全自償，爰建議內政部補助建設經費應衡酌該基金可負擔能力，並訂定合理補助上限；至已核定補助案件，遇有修正計畫時，宜檢討工程變更與經費增加之合理性及必要性，以及未能如期完工之財務責任等。

二、聯外交通建設延宕與不足，應掌握執行進度

淡海及高雄新市鎮聯外交通建設中，淡海輕軌運輸系統因原規劃路線引發民衆反彈，期程自 112 年度延長至 116 年度，淡江大橋建設計畫因缺工、缺料等因素，完工期程延宕 6

年，高雄新市鎮已開發區內無捷運車站，致影響土地銷售及人口進駐。截至 112 年底，淡海及高雄新市鎮已開發區分別有 25.6 公頃及 25.12 公頃土地未銷售，進駐人口約 4 萬 9,648 人及 4,373 人，與計畫預計進駐人口 13 萬人及 5 萬 4,000 人差距甚大。

考量交通建設主辦單位多為其他部會或地方政府，建議內政部加強橫向聯繫，共同研擬新市鎮內交通規劃，並掌握計畫執行進度，以提高交通建設對廠商及民衆進駐新市鎮之誘發效果。另就工程延宕增加之經費，建議研議回歸興辦單位自行吸收或合理分攤方式。

三、土地銷售情形未如預期，應通盤檢討最適用途去化待售土地

淡海及高雄新市鎮第 1 期發展區已銷售土地實際銷售單價低於核定計畫預估單價，主要係專案讓售土地（讓售價格以開發總成本為基準）超出預期，分別為 30.61 公頃及 15.17 公頃，占已銷售土地 22.57% 及

表 5 新市鎮基金負擔聯外交通建設情形統計

單位：億元；%

新市鎮及案件	項目	辦理期間	計畫總經費	新市鎮基金負擔	
				經費	比率
合計			395.17	144.76	36.63
淡海	淡海輕軌運輸系統	100 至 112 年	153.06	70.90	46.32
	淡江大橋建設計畫	102 至 115 年	230.38	72.36	31.41
高雄	捷運 R24 車站建設 ^註	108 至 110 年	11.73	1.50	12.79

註：捷運 R24 車站建設所列辦理期間為補助經費起迄時間，該車站已於 101 年度完工通車，行政院秘書長 108 年度同意由新市鎮基金分年補助高雄市政府 1.5 億元。
資料來源：國土管理署。

論述》預算·決算

28.61%所致。鑒於新市鎮基金為作業基金，應本財務自給自足原則，收回開發成本及費用，爰建議內政部通盤檢視專案讓售土地條件，並滾動檢討計畫財務效益。

另近 5 年度新市鎮土地銷售面積（附圖）包括 108 年度機捷 A7 新市鎮銷售 0.25 公頃工業區土地；111 年度淡海新市鎮第 1 期發展區專案讓售 0.3 公頃捷運開發區予新北市政府，以及高雄新市鎮第 2 期發展區專案讓售 90.53 公頃予國家科學及技術委員會南部科學園區管理局，作為橋頭科學

園區用地；其餘 3 年度均無土地銷售情形。又已開發區部分待銷售土地近 20 年仍未出售，主要係淡海新市鎮開發停滯、發展方向未臻明確，以及高雄新市鎮人口進駐情形未如預期、第 2 期發展區仍於開發中，均影響廠商進駐意願，致部分土地因無廠商投標而流標等，建議內政部積極檢討未能銷售原因，研議有利於區位發展之最適用途，如住宅區允宜視該區域住宅供需情形，評估作為社會住宅用地之可行性、淡海新市鎮垃圾焚化爐用地變更為用途，或與其他土地所有權人

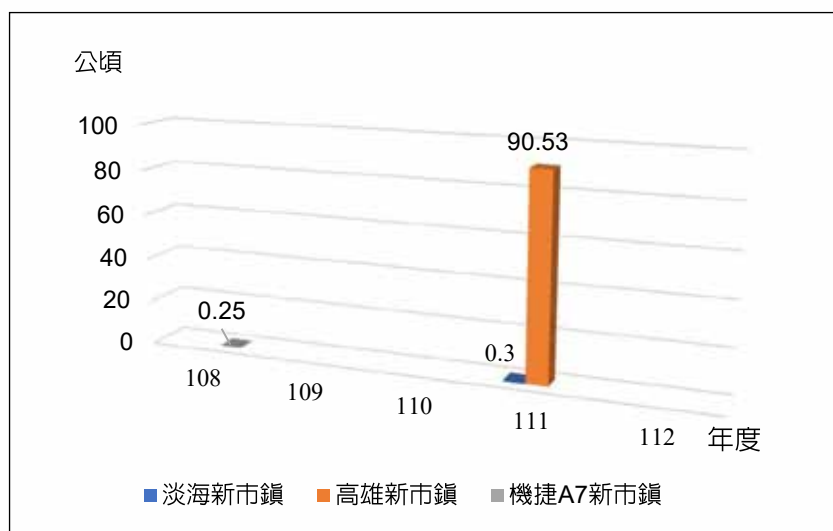
（如台灣糖業股份有限公司）共同合作，促進商業區土地活化等。

四、已移交公共設施用地不宜持續補助維管費，應訂定落日期限

98 年度以前，地方政府就新市鎮基金移交後之公共設施維護管理費，得經內政部審查同意後由該基金支應，惟未限制補助年限及額度，98 年土地徵收條例施行細則第 51 條修正發布後，明文規定開發總費用僅及於公共設施移交接管後 3 年內之維護管理費，額度以開發總面積每年每公頃 5 萬元為限。淡海及高雄新市鎮已開發區部分公共設施用地於 98 年以前移交，截至 112 年底實際補助維護管理費超過上開條文規定設算之上限金額分別近 14 倍及 4 倍（下頁表 6），移交後公共設施之產權已登記於地方政府，由該基金負擔相關經費實欠妥適。

建議內政部就已移交地方政府之公共設施用地，應訂定補助維護管理費落日期限，並

附圖 近 5 年度新市鎮土地銷售面積



資料來源：作者依國土管理署資料繪製。

釐清與地方政府之權責分工及經費負擔範圍，以明確基金財務責任。

五、舉借壓力漸增，應妥作基金財務規劃，控管債務規模

截至 112 年底，新市鎮基金累計舉借 34.92 億元，主要用以支應高雄新市鎮第 2 期發展區區段徵收等用途。考量該基金配合高雄新市鎮第 2 期發展區開發進度及淡海新市鎮補助聯外交通建設等，將於 114 年度達資金需求高峰，惟 112 年底現金僅餘 0.98 億元，勢須仰賴舉債支應，預計基金債務餘額將由 112 年底 34.92 億元增加至 114 年底約 140.92 億元，倘土地銷售未如預期或聯外交通建設延宕再增加

工程成本，恐加重該基金債息負擔。

為利開發中之新市鎮順利推動，避免加重債務還本付息壓力，建議內政部妥作財務配套規劃，並針對新市鎮基金前於 109 年度編列貸款預算借予都更基金，至今尚未執行數額，配合新市鎮基金舉債情形，研議註銷部分保留預算或由都更基金另行籌措之可行性。

六、新市鎮未開發面積偏高，應明確未開發區權責，並修正開發計畫

淡海及高雄新市鎮未開發區分別為 1,167.76 公頃及 674.94 公頃，占計畫開發總面積 72.36% 及 49.58%，比率甚高，主要係淡海新市鎮第 2 期開發區發展方向未明，以及高

雄新市鎮計畫開發面積未排除地方政府承接之區域所致。

建議內政部加速進行第 3 次通盤檢討作業，包括新市鎮未來發展之定位、未開發區開發方式及未來產業發展等，並儘速會商地方政府明確定位新市鎮發展方向，以及檢討修正計畫開發總面積，排除地方政府接手之區域面積，以臻明確。

肆、結語

自 80 年代迄今，內政部積極辦理各新市鎮開發，隨各開發計畫即將步入期程最後 10 年，為達預期開發效益，內政部宜積極去化未銷售土地，針對相關補助經費訂定合理上限及落日期限，並滾動檢討修正各新市鎮開發計畫，俾利基金財務在完全自償情況下能達成促進區域均衡及健全都市發展之設置目標。❖

表 6 截至 112 年底新市鎮已開發區補助地方政府公共設施維護管理經費統計

單位：公頃；千元

區域	項目	計畫開發總面積 A	依規定設算上限 A*3 年*5 萬元	實際補助金額
淡海新市鎮第 1 期		446.02	66,903	1,003,471
高雄新市鎮第 1 期		331.88	49,782	233,181

資料來源：國土管理署。