

# 民間參與衛生醫療 設施之推動經驗—— 以新北市立土城 醫院BOT案為例

關鍵詞：土城醫院、BOT、醫療設施

新北市政府衛生局／主任秘書／高淑真 ❶

台灣世曦工程顧問股份有限公司／民參部／正工程師／王憶靜 ❷

## 摘要 ABSTRACT

為均衡醫療資源，提升新北市醫療品質，市政府規劃於台北區醫療網西區次區域土城區，籌設綜合市立醫院—「新北市立土城醫院」(以下簡稱本計畫)，並規劃以BOT方式公開徵求民間廠商投資，以達成一、擷節政府預算、提升新北市立醫院經營績效；二、提升新北市居民就醫可近性，落實全人健康照護等目標。本計畫係依衛生福利部「醫院設立或擴充許可辦法」及「醫療機構設置標準」，規劃設置區域級之教學綜合市立醫院，專注於提升急、重症照護水準，提供土城及附近地區民眾需求的現代化醫院。

土城醫院預定地位於土城區金城路二段，原址為土城區第一公墓，土地使用分區為都市計畫保護區，土地權屬大多公有、少部分私有。新北市政府申請籌設市立醫院，事先辦理地形測量、基地調查(初步地質鑽探)、都市計畫變更、山坡地解編、醫院籌設計畫、醫院規劃構想書等規劃作業，俟完成後始公告招商。爰此，本文就協助新北市政府辦理民間參與衛生醫療設施之推動經驗作一簡介，期供日後辦理類似招商計畫之參考。



### 壹、基地位置及開發限制

土城醫院預定地位於土城區金城路二段，距離國道三號土城交流道約2.5公里，經由國道可前往三峽、鶯歌等地區，經由市區道路往南可達土城工業區，往北接中和區，往西可經土城市區至樹林區或板橋區；基地附近已有捷運土城線，最接近站址為土城站，距離約400公尺(基地範圍，詳圖1)。

土城醫院預定地包括土城區柑林段地590、591-1、591-3、677、678、815等6筆地號及私有地594、595、814等3筆地號，共9筆，面積合計為30,580.24平方公尺。基地上原使用包括登記有案墳墓約1,537門、放租樹林、3幢磚造平房、1幢鐵皮屋等。為降低日後BOT廠商(以下簡稱民間機構)興建之不確定性，新北市政府於公告招商前已陸續完成二次遷墳及邊坡穩定作

業、文化遺址搶救作業、都市計畫變更作業及私有土地取得…等作業。



資料來源：底圖為google提供，本研究整理。

圖1 土城醫院基地位置示意圖

## 貳、本計畫推動過程大事紀要

本計畫推動從招商顧問進場提供服務至新北市與民間機構完成簽約，經歷3年期間，終於協助完成招商作業，彙整辦理過程如表1。

表1 本計畫推動過程大事紀要

重要項目	時程
新北市與招商顧問簽約	2011/08/04
地形測量	2011/08/04~2011/12/23
基地調查鑽探及試驗	2011/08/04~2011/12/23
醫院規劃構想書	2011/08/04~2012/01/19
變更土城都市主要計畫	2011/08/04~2012/08/07
山坡地範圍劃定及檢討變更	2011/08/04~2012/08/14
擬定土城都市細部計畫	2011/08/04~2013/03/01
核定醫院籌設計畫書	2012/05/07
公告及遷墳作業	2012/02/17~2012/09/25
斬龍山遺址搶救挖掘	2012/09/12~2013/06/30
拆遷補償、安置公有土地占用戶	2013/03/01~2013/09/30
疊葬遷墳作業	2013/09/01~2014/04/30
協議價購私有地主土地	2013/12/01~2014/04/30
促參招商可行性評估、先期規劃、招商文件審查作業	2013/12/10~2014/03/12
公告招商、補充公告	2014/03/14~2014/05/27
變更或補充招商公告	2014/04/18~2014/05/28
資格審查	2014/05/29~2014/06/04
綜合評審	2014/06/25
甄審結果公告	2014/06/30
議約	2014/06/26~2014/07/24
簽約	2014/07/25

## 參、推動本計畫重要議題

### 一、籌設計畫報核

醫院興建設立程序，一般病床100床以上，須由衛生福利部核定，且按醫療法第14條規定，醫院之設立或擴充，應經主管機關許可後，始得依建築法有關規定申請建築執照。

爰此，本計畫之醫院籌設計畫係由新北市政府提出申請設立，並採委託民間參與投資興

建方式(即BOT)辦理。本計畫經衛生福利部於2012年5月7日審議通過，核准設置急性一般病床499床、精神急性一般病床30床及精神慢性一般病床100床之規模進行招商，待未來民間機構進場後，再依核定規模依醫療法相關程序重新報部審議後興建。

### 二、山坡地解編議題

本計畫基地屬山坡地，平均坡度約35%，夾於北二高及面前道路金城路間形成獨立山頭；又因基地屬土城第一公墓(公墓未遷移前現況詳圖2)，先於2006年辦理公告禁葬，原預定於2012年陸續辦理遷墳作業，當時概估地形可能大幅擾動；再者，依行政院農業委員會(以下簡稱農委會)2010年6月30日農授水保字第0991871256號公佈之「山坡地範圍劃定及檢討變更作業要點」第1點規定，「行政院農業委員會為依據水土保持法及山坡地保育利用條例之規定，劃定直轄市以外山坡地範圍及其檢討變更，特訂定本要點」，即該要點係適用於「直轄市以外」的區域，新北市已於2010年12月25日升格為直轄市，依據農授水保字第1001861459號函：「直轄市或準直轄市政府辦理山坡地範圍劃定及檢討劃出，請自行訂定作業要點依據以執行」，山坡地解編理似可由新北市政府逕行公告。

然新北市政府甫於2010年12月25日升格，因暫未訂定相關作業要點，故土城醫院預定地辦理山坡地範圍劃定及檢討作業時，仍依據行政院農業委員會2010年6月30日農授水保字第0991871256號公佈之「山坡地範圍劃定及檢討變更作業要點」辦理。惟有關陳報核定部分，依「水土保持法」第3條第1項第3款規定：「山坡地…經中央或直轄市主管機關參照自然形勢…就合於下列情形之一者劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地…」，改由新北市政府直接陳報農委會核定。





土城區第一公墓現況



柑林段815地號之磚造房屋

圖2 基地公墓未遷移前照片

本計畫辦理山坡地解編於2012年8月14日由農委會審議後駁回，因此目前本基地仍屬山坡地，醫院建築開發前須以山坡地開發之相關程序辦理水土保持計畫；且依據「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準(102.09.12)」第24條規定，本計畫基地達3公頃位於山坡地且申請開發面積達一公頃以上之醫療建設開發，須辦理環境影響評估作業。

### 三、基地坡度開發限制

依據建築技術規則第262條：「山坡地有左列各款情形之一者，不得開發建築。一、坡度陡峭者：…在坵塊圖上其平均坡度超過百分之三十者。」，本計畫用地之高程約EL.15~41公尺，平均坡度35%，經坡度分析後，基地內可配置建築物(S<30%)面積僅佔總面積約38%，

區位分散不連續，恐無法滿足興建區域級醫院目標。

然新北市政府於2012年9月辦竣表層遷墳後，發現基地下方疊葬嚴重，若未能完全清理，將影響到未來醫院地下室開挖使用，另考慮遷墳後表土鬆軟裸露，基於坡地安全考量，亦需辦理相關邊坡穩定處理，因此新北市政府經市議會同意編列預算，依水土保持及相關規定辦理疊葬遷移作業，於2014年5月完成遷移三萬餘塊疊葬之先人骨骸。遷移後之平均坡度約24.8%，依建築技術規則，可以配置建築物(三級坡以下 $S < 30\%$ )，佔總面積約67.06%；平均坡度 $30\% < S < 55\%$ 者，得作為法定空地或開放空間使用(不得配置建築物)，佔總面積約32%；平均坡度 $> 55\%$ 者約佔總面積0.94%。經過疊葬遷墳作業，基地山坡地開發限制亦得到部分解決。

### 四、疊葬遷墳與原地形之認定

有關原地形之解釋，經2012年9月14日市政府召開會議討論，認定本計畫如因民政單位遷墳所需之水土保持整地，經農業局核定在案，並經目的事業主管機關就特殊建築基地之水土保持處理與維護之需要簽奉核定者，後續申請執照時，得依其核定內容做為原始地形之檢討，因此未來建築時得視遷墳後之地形為原地形。(2012年9月26日北府衛企字1012599012號函)

### 五、都市計畫變更審核議題

本計畫基地依2000年公告實施的「土城都市計畫(暫緩發展區及附近地區)通盤檢討計畫書」為保護區，為配合整體開發期程，新北市政府於招商前，先依都市計畫法第27條第1項第4款採「個案變更」，經新北政府都市計畫審議委員會決議，將原用地變更為「醫療用地」，並調

整土地使用強度為建蔽率40%、容積率400%(變更示意圖詳圖3)。



圖3 本計畫都市計畫變更示意圖

經內政部營建署2012年8月7日第785次會議審議應一併擬定細部計畫，故新北市轉而先辦理擬定細部計畫，經市都委會審議後，併同原審議之變更主要計畫書、圖報由內政部逕予核定。在2012年12月28日新北市政府都市計畫委員會第28次會議審議時決議：「本計畫細部計畫係配合內政部都市計畫委員會第785次會議辦理主要計畫及細部計畫拆離，同意依本次提會細部計畫內容(含土地使用分區管制要點)通過，後續請重新補辦公開展覽，公开展覽期間，如無任何公民或團體陳情意見或與本計畫無直接關係者，則逕予核定，否則應再提會討論。」經2013年3月細部計畫公展後，無人民陳情意見，用地同意變更保護區為「醫療用地」，但主要計畫與細部計畫分開審議已影響招商作業約7個月。

主要計畫變更審議時，內政部營建署要求須通過環境影響評估後始得發布實施，惟在未選出投資廠商前，無法獲悉廠商之規劃方案及開發規模，故新北市政府無法代為辦理環評作業，因此新北市以「保護區」及都委會會議已同意變更之決議為前提，先辦理招商作業，等選出民間機構及完成環境影響評估審議後，再發布實施都市計畫變更案。

## 六、因應變更都市計畫未發布前私有地之取得方式

為配合基地坵塊完整規劃，擬將三面被基地包圍之零星私有土地(土城區柑林段594、595、814等3筆)一併納入整體開發。基此，2011年10月7日新北市召開會議決議由政府編列預算，將此等3筆私地納入公告招商之範圍，新北市政府衛生局多次與地主協議價購不成，又因變更都市計畫須俟民間機構完成環境影響評估後，始得公告發布實施，致依法無據辦理用地徵收。因此，新北市政府於招商時即以原公有土地為範圍，並載明私有土地如於招商公告期間由市府取得後，須無條件納入開發範圍，所幸新北市政府協商策略得當，在招商公告前完成協議價購取得私地，得順利據以招商。

## 七、遷墳過程發現斬龍山遺址之影響

本計畫基地於2012年9月公墓辦理遷移作業階段，於開挖面附近發現數處文化層，經研究判定屬「斬龍山遺址」延長之一部分。新北市政府文化局於2012年9月17日邀集相關考古學者及相關單位至現場勘查後，決議辦理本計畫基地附近之「斬龍山遺址」搶救發掘研究。依據前述發掘研究成果報告，共計完成580個探坑發掘，總發掘面積為2,320平方公尺。研究成果顯示當地之史前文化層多為近現代以來之亂葬行為(可達地表下1~2公尺深)所擾亂，調查所發現之文化遺物包含陶器、石製品、貝殼及歷史時期之墓葬遺留等。依據研究成果，斬龍山遺址之年代約在距今3,100~2,300年代前後。經此次文化局搶救挖掘後，本計畫基地已可進行後續之作業。

## 肆、土城醫院開發投資內容

本計畫於2014年3月14日辦理BOT公告徵求廠商投資，於同年5月27日截止收件，共計3家廠商投標，於同年5月30日辦理投標廠商資格審查作業、6月4日辦理資格補件審查、6月25日辦理綜合評審，由長庚醫療財團法人獲評為最優申請案件申請人。經議約程序，於2014年7月25日由市長朱立倫與長庚醫療財團法人代表共同簽署合作契約。在長庚醫療體系全力投入下，新北市民將在2020年7月前，擁有一座總投資金額67億元，設有38個醫療專科、職業醫學中心、燒傷病房，以及碘131癌症病房，地下4層地上16層、總床數達1,064床的教學級綜合醫院（醫院模擬外觀詳如圖4），土城醫院在民眾及各級民代殷殷期盼下，終於邁入新的里程碑，徹底解決新北市西區次區域醫療資源極度缺乏的窘境，也使新北市的醫療資源更完整。



圖4 2014年7月25日簽約時醫院模型照片

## 伍、結語

本計畫得以3年成功的BOT推動招商，突破史前文化遺址搶救、都市計畫變更、用地取得、拆遷戶處理、墳墓遷移、醫院籌設計畫等種種議題，須有兼具土木、交通、都市計劃、地政、醫務管理、醫院建築、鑽探、測量、生態調查、法律、財務之專業外，亦須借重過去

全臺第一個以BOT方式開發之大型綜合醫院—台北醫學大學競標取得雙和醫院BOT案、環評作業及水土保持計畫等重要經驗，且與主辦機關通力合作之默契，加上主辦機關不畏萬難的推動決心是最重要的關鍵，終能協力完成此旗艦計畫招商任務。

## 參考文獻

1. 新北市立土城醫院BOT專區網頁(<http://www.health.ntpc.gov.tw/informationlist.aspx?uid=310>)，新北市(2014)。
2. 新北市政府衛生局，「102年12月25日土城醫院BOT案說明會資料」，新北市(2014)。
3. 新北市政府衛生局，「新北市立土城醫院

興建營運暨移轉(BOT)案招商文件」，新北市(2014)。

4. 新北市政府衛生局新聞稿，(1)<http://www.health.ntpc.gov.tw/information.aspx?uid=310&pid=4229>(2)<http://www.health.ntpc.gov.tw/information.aspx?uid=310&pid=3669>