

# 目 錄

壹、題目	1
貳、專案調查研究主旨	1
一、研究緣起	1
二、研究目的	1
三、研究範疇	1
參、問題背景與現況分析	2
一、現行法令對於都市土地開發強度相關規範：	2
二、現行法令對於容積、容積率及建蔽率之定義及計算 方式	4
三、現行法令對於容積總量管制相關規範	5
四、現行法令對於容積獎勵、容積移轉及免計容積之相 關規定	6
肆、研究方法與過程	20
一、文獻蒐集與研閱	20
二、調卷	20
三、辦理詢問會議	21
伍、研究發現與分析	21
一、內政部相關檢討	21
二、我國容積移轉作業方式	31
三、國外容積移轉制度	33
四、公共設施用地徵收補償及容積移轉相關問題	38
五、台北市容積管制情形	47
六、「容積銀行」及相關配套措施	49
七、現行容積制度之缺失	50
八、對於我國容積移轉制度之建議	51
陸、結論與建議	56

- 一、我國都市計畫法暨相關規定對於各縣市細部計畫中各種獎勵容積無法控管，相關機制付之闕如，造成容積獎勵制度與外部成本呈失衡狀態，亟待改進 -56
- 二、我國都市計畫之容積制度欠缺總量管制，相關機制顯有闕失 -----58
- 三、私有未徵收公共設施保留地之容積移轉制度，恐超出原有都市公共設施負荷量，理應全面檢討 -----59
- 四、容積移轉制度欠缺配套措施，造成區域失衡，影響都市健全發展，亟待檢討改進 -----62
- 五、道路用地與古蹟容積移轉之核計制度有所闕失，且應列出容積移轉之優先順序；另對於所取得之公共設施保留地地上占用物無法逐一排除，衍生政府管理成本問題，理應檢討 -----63
- 六、各式獎勵容積過多，且衍生政府管理成本問題，不合時宜容積獎勵理應退場 -----65
- 七、現行容積制度淪為容積率個案審議與都市計畫個案變更，破壞基準容積率規定，並造成都市計畫審議效率低落，除應檢討制度面外，並應建立容積政策之統合機制 -----66
- 八、我國都市高容積、高密度發展政策及容積移轉制度已造成環境衝擊，影響鄰近居民之景觀、日照權能。另內政部函釋基地非屬住宅區興建住宅時，則不須檢討對鄰近住宅區之日照影響，有違保障住宅居住品質之立法精神，法制面顯有闕失。主管機關應正視檢討鄰棟間距、通風採光等規範，完備法令建制 -----68
- 九、容積移轉交易制度資訊欠透明，應研議建立容積交易平台，或研究容積銀行交易之其他可能性，除可增加政府財源，亦可解決既有都市環境景觀問題 -71
- 柒、處理辦法 ----- **錯誤！尚未定義書籤。**
- 一、本專案調查研究報告函請行政院督導所屬就「陸、

「結論與建議」研究參酌見復	— 錯誤! 尚未定義書籤。
二、本專案調查研究報告本專案調查研究報告建置於本院全球資訊網，供社會各界參考	— 錯誤! 尚未定義書籤。
三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理	----- 錯誤! 尚未定義書籤。
捌、參考文獻	----- 74
一、專書	----- 74
二、政府出版品	----- 74
三、大專院校學位論文	----- 74
四、期刊	----- 74

## 圖 目 錄

圖1 我國都市計畫容積率管制系統圖 -----	4
圖2 容積移轉作業流程 -----	32

## 表 目 錄

表1 現行法令對於都市土地開發強度規定 -----	2
表2 各縣市建築物增設室內公用停車空間鼓勵相關規定	6
表3 現行容積獎勵、容積移轉及免計容積等相關規定彙 整 -----	8
表4 容積獎勵相關法規一覽表 -----	16
表5 建築技術規則之免計容積與獎勵容積一覽表 -----	17
表6 臺北縣容積獎勵與容積移轉有關規定一覽表 -----	18
表7 各直轄市、縣(市)政府辦理容積移轉成果統計表	21
表8 100年底都市計畫公共設施用地尚未取得面積 -----	47
表9 台北市未來人口規模推估 -----	47
表10 台北市政府96年迄101年9月所核發之建築執照 中適用容積獎勵、容積移轉等件數統計表 -----	48
表11 台北市政府96年迄101年9月所核發之建築執照 中各行政區移入容積量統計表 -----	48

# 監察院101年度專案調查研究報告

壹、題目：「現行容積移轉、買賣及總量管制規定」專案調查研究。

貳、專案調查研究主旨：

一、研究緣起：本院內政及少數民族委員會對於我國「現行容積移轉、買賣及總量管制規定」是否妥適等情，爰於101年2月9日第4屆第57次會議決議辦理本專案調查研究，並以101年2月14日院台調壹字第1010800046號、101年3月13日院台調壹字第1010830617、1010830620號函派查。

二、研究目的：瞭解現行容積移轉、買賣及總量管制相關規定是否妥適，以促使相關主管機關籌謀有效因應對策，有效解決都市計畫容積管制相關問題，改善居住環境、增進公共利益，並促進都市均衡發展。

三、研究範疇：

(一)面對全球氣候變遷及瞬時豪雨，現行容積總量管制及都市公共設施承載量等相關規定對於都市土地開發強度、國土承載力等規範，是否妥適。

(二)有關容積獎勵、移轉、買賣於制度面及執行面對於都市土地開發強度及公共設施服務水準及防災等是否妥適。能否有效達到都市計畫法中有關改善居住環境、增進公共利益，並促進都市均衡發展等目的。

(三)瞭解現行容積移轉、買賣規定於制度面、法制面、執行面辦理情形。

(四)各式獎勵容積(都市更新、停車獎勵、開放空間獎勵、綠化獎勵、時程獎勵)是否合宜及符合鼓勵性

質，檢討辦理情形。

(五)有關容積制度造成高樓化現象，影響景觀及日照生活品質問題。

(六)未來「容積銀行」之運作及其相關配套措施。

參、問題背景與現況分析：

一、現行法令對於都市土地開發強度相關規範：

現行法令對於都市土地開發強度之管制，主要包括建蔽率、容積率(或稱法定容積率、基準容積率)、高度(或高度比)等。都市計畫土地開發強度之訂定方式有二種途徑(詳表1、圖1)：

(一)都市計畫法臺灣省施行細則、高雄市施行細則；臺北市土地使用分區管制自治條例。

(二)各直轄市、縣(市)政府依都市計畫擬定與變更程序訂定土地使用分區管制要點。

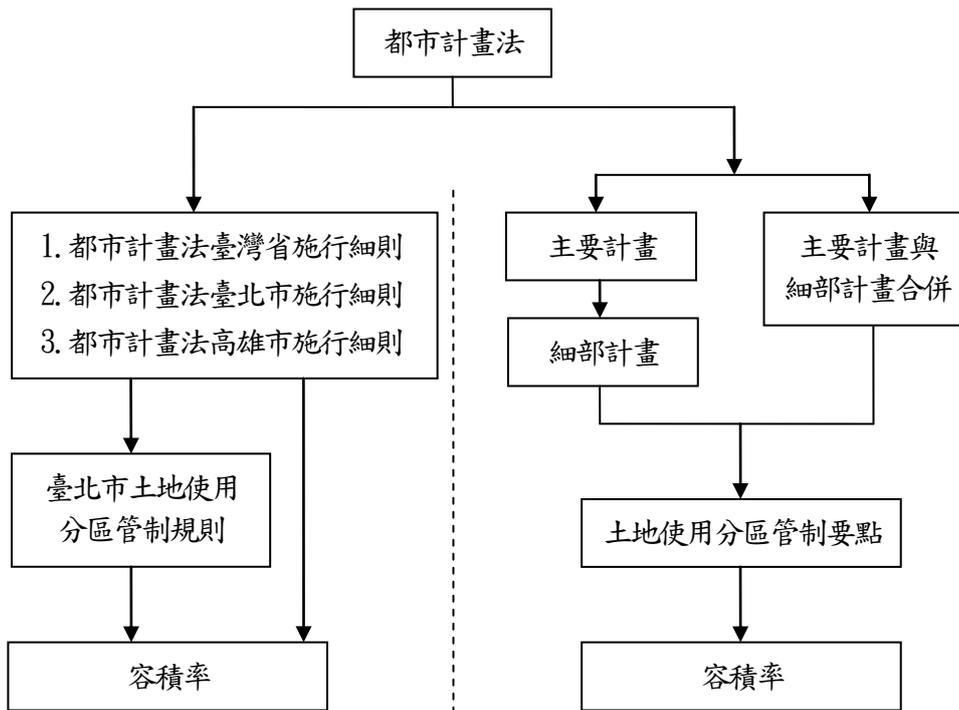
表1 現行法令對於都市土地開發強度規定

法令名稱	修正實施日期	主管機關	規範項目	法源依據	規範理由或立法緣由
都市計畫法	62年9月6日  91年12月11日	內政部	第22條：細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之： 一、計畫地區範圍。 二、居住密度及容納人口。 三、土地使用分區管制。 四、事業及財務計畫。 五、道路系統。 六、地區性之公共設施用地。 七、其他。 第39條：對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。	-	土地使用分區管制屬細部計畫應表明事項之一。  建蔽率、容積率、高度、院落寬深度等土地使用分區管制有因地制宜之情形，都市計畫法省市施行細則得依據地方實際情況作必要之規定。
都市計畫法臺灣省施行細則	90年10月8日	內政部	第32條，規定各使用分區之建蔽率。 第33條，規定容積管制原則。 第34條，規定各使用分區或用地之容積率。	都市計畫法第22條、第39條	對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應

法令名稱	修正實施日期	主管機關	規範項目	法源依據	規範理由或立法緣由
			第35條，規定都市計畫書土地使用分區管制要點內容。		保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。
都市計畫法高雄市施行細則	82年11月11日 72年8月29日	高雄市政府	第28條，規定各使用分區或用地之建蔽率、容積率、高度或樓層限制。 第30條，本府在都市計畫地區內，認為土地有合理使用之必要時，得於擬定細部計畫地區內規定土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度、寬度、停車場及建築物之高度，及有關交通、景觀、防火等事項，並依本法第23條規定之程序報經核定實施。	都市計畫法第39條	對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。
臺北市都市計畫施行自治條例	100年7月22日	臺北市府	第25條，都市計畫地區內，市政府認為土地有合理使用之必要時，得擬定細部計畫規定地區內土地及建築物之使用，基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，及有關交通、景觀、防火等事項，並依本法第23條規定程序辦理。 第26條，市政府得依本法第32條第2項規定將使用分區用建築物及土地之使用再予劃分不同程序之使用管制，並另訂土地使用分區管制自治條例管理。	都市計畫法第39條	都市計畫法第39條規定。
臺北市土地使用分區管制自治條例	100年7月22日	臺北市府	第10條，住宅區內建築物之建蔽率及容積率不得超過表列之規定。 第25條，商業區內建築物之建蔽率及容積率不得超過表列之規定，且容積率不得超過其面臨最寬道路寬度（以公尺計）乘以百分之五十之積數，未達300%者，以300%計。 第37條，工業區內建築物之建蔽率及	都市計畫法第39條、臺北市都市計畫施行自治條例第25	都市計畫法第39條規定。

法令名稱	修正實施日期	主管機關	規範項目	法源依據	規範理由或立法緣由
			容積率不得超過表列之規定。 第83條，公共設施用地之建蔽率及容積率不得超過表列規定。	條	

圖1 我國都市計畫容積率管制系統圖



資料來源：我國都市容積率管制與獎勵政策專案報告(內政部營建署，99.01)

## 二、現行法令對於容積、容積率及建蔽率之定義及計算方式：

(一)都市計畫法第40條規定：「都市計畫經發布實施後，應依**建築法**之規定，實施建築管理。」有關容積、容積率及建蔽率之計算，係依建築相關法令規定辦理。

(二)按**建築技術規則建築設計施工編**第1條第2款「建築基地面積：建築基地(以下簡稱基地)之水平投影面積。」第3款「建築面積：建築物外牆中心線或其代替柱中心線以內之最大水平投影面積。但電業單位規定之配電設備及其防護設施、地下層

突出基地地面未超過1.2公尺或遮陽板有二分之一以上為透空，且其深度在2.0公尺以下者，不計入建築面積；陽臺、屋簷及建築物出入口雨遮突出建築物外牆中心線或其代替柱中心線超過2.0公尺，或雨遮、花台突出超過1.0公尺者，應自其外緣分別扣除2.0公尺或1.0公尺作為中心線；每層陽臺面積之和，以不超過建築面積八分之一為限，其未達8平方公尺者，得建築8平方公尺。」第4款「建蔽率：建築面積占基地面積之比率。」及第161條規定：「本規則所稱容積率，指基地內建築物之容積總樓地板面積與基地面積之比。基地面積之計算包括法定騎樓面積。前項所稱容積總樓地板面積，指建築物除依本編第55條、第162條、第181條、第300條及其他法令規定，不計入樓地板面積部分外，其餘各層樓地板面積之總和。」是建築物申請建築執照之容積總樓地板面積、容積率及建蔽率，依上開規定檢討計算。

### 三、現行法令對於容積總量管制相關規範：

#### (一)容積總量管制執行情形：(內政部營建署，99.01)

##### 1、容積總量管制之意義：

容積總量管制係指基於容受力觀念下，某一地區於一定期間內，在維持其環境與生活品質的情況下，所能容納的最大人口數量，並就此最大人口量透過都市計畫管制策略，管制其土地開發之區位、時序、速度、總量與品質。

其意涵如下：

- (1)提昇土地利用效率。
- (2)避免財政資源浪費。
- (3)解決市場失靈。
- (4)健全都市風格。

(5) 提昇生活品質。

2、臺灣地區現行並無辦理容積總量管制：(內政部營建署，99.01)

臺灣地區早期曾針對新訂及擴大都市計畫進行控管，以避免都市計畫區過於浮濫，造成發展失控及政府財政負擔沈重；惟並未針對已實施都市計畫之地區進行依計畫人口實施容積管制，故我國目前尚無完整辦理容積總量管制之情形。

(二)目前僅都市計畫定期通盤檢討實施辦法(100年1月6日修正)第31條對於商業區面積比例訂有檢討標準：「商業區之檢討，應依據都市階層、計畫性質及地方特性區分成不同發展性質與使用強度之商業區，其面積標準應符合下列規定：……。」

(三)容積總量管制係屬傳統理性規劃理論之概念，在台灣都市計畫操作過程中，最常被運用於擬訂計畫規劃階段，計算計畫容納人口。早期都市計畫以居住人口作為容積管制之依據，以每人居住面積50平方公尺計算。

四、現行法令對於容積獎勵、容積移轉及免計容積之相關規定：

(一)容積獎勵相關規定：

1、獎勵增設停車空間：

(1)停車場法第9條。

(2)建築技術規則建築設計施工編第59-2條。

(3)各縣市建築物增設室內公用停車空間鼓勵相關規定。綜整略如表2。

表2 各縣市建築物增設室內公用停車空間鼓勵相關規定

項次	名稱	發布時間
1	臺北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點	77年7月8日

項次	名稱	發布時間
2	臺灣省建築物增設停車空間鼓勵要點	78年12月16日
3	新竹市建築物增設停車空間鼓勵要點	88年7月1日
4	宜蘭縣建築物增設停車空間鼓勵要點	88年12月20日
5	臺中縣建築物增設停車空間鼓勵要點	89年1月14日
6	臺南市建築物增設停車空間鼓勵要點	89年3月3日
7	花蓮縣建築物增設停車空間鼓勵要點	89年3月8日
8	臺南縣建築物增設停車空間鼓勵要點	89年6月17日
9	基隆市建築物增設停車空間鼓勵要點	89年7月1日
10	臺東縣建築物增設停車空間鼓勵要點	89年7月3日
11	嘉義市建築物增設停車空間鼓勵要點	89年8月8日
12	彰化縣建築物增設停車空間鼓勵要點	89年9月28日
13	臺中市建築物增設停車空間鼓勵要點	90年6月8日
14	臺北縣建築物增設停車空間鼓勵要點	90年9月11日
15	新竹縣建築物增設停車空間鼓勵要點	90年12月13日
16	高雄縣建築物增設停車空間鼓勵要點	91年7月4日
17	南投縣建築物增設停車空間鼓勵要點	96年8月24日

## 2、綜合設計開放空間獎勵：

(1) 建築技術規則建築設計施工編「第15章 實施都市計畫區建築基地綜合設計」(第281條至第292條)。

(2) 臺北市土地使用分區管制自治條例「第11章 綜合設計放寬規定與容積獎勵規定」(第79條至第82-1條)。

## 3、都市更新建築容積獎勵辦法。

## 4、大眾捷運系統土地開發辦法。

### (二)容積移轉相關規定：

#### 1、古蹟土地容積移轉：

(1) 文化資產保存法第35條。

(2) 古蹟土地容積移轉辦法。

#### 2、都市更新條例第45條。

#### 3、都市計畫容積移轉：

(1) 都市計畫法第83條之1。

(2) 都市計畫容積移轉實施辦法。

4、國軍老舊眷村改建條例第11條。

5、其他地方相關法令制度：例如各縣市之容積移轉許可審查要點、相關都市計畫書圖等。

(三) 免計容積相關規定：

1、建築法第97條。

2、建築技術規則建築設計施工編相關規定。

現行容積獎勵、容積移轉及免計容積等相關規定，經彙整略如表3。

表3 現行容積獎勵、容積移轉及免計容積等相關規定彙整

法令名稱	修正實施日期	主管機關	條文內容	法源依據
停車場法	80年7月10日訂定	交通部	第9條：直轄市或縣(市)主管機關應視地區停車需求，核准左列公、私有建築物新建或改建時，投資增設停車空間，開放供公眾使用，不受建築法令有關高度及容積率之限制： 一、國民住宅及社區之建築。 二、政府機關、學校或公私事業機構之建築。 三、市場、購物中心、娛樂場所之建築。 四、市中心區高樓建築。 前項建築物高度及容積率等之放寬計算，由直轄市或縣(市)政府定之。	-
建築技術規則建築設計施工編	100年6月30日修正	內政部	第59-2條：為鼓勵建築物增設營業使用之停車空間，並依停車場法或相關法令規定開放供公眾停車使用，有關建築物之樓層數、高度、樓地板面積之核計標準或其他限制事項，直轄市、縣(市)建築機關得另定鼓勵要點，報經中央主管建築機關核定實施。 本條施行期限至中華民國一百零一年十二月三十一日止。	建築法第97條
建築技術規則建築設計施工編	101年3月13日修正	內政部	第15章 實施都市計畫區建築基地綜合設計 (第281條至第292條) 第281條：實施都市計畫地區建築基地綜合設計，除都市計畫書圖或都市計畫法規另有規定者外，依本章之規定。 第282條：建築基地為住宅區、文教區、風景區、機關用地、商業區或市場用地並符合下列規定者，得適用本章之規定： 一、基地臨接寬度在八公尺以上之道路，其連續臨接長度在二十五公尺以上或達周界總長度六分之一以上 二、基地位於商業區或市場用地面積一千平方公尺以上，或位於住宅區、文教區、風景區或機關用地面積一千五百平方公尺以上。	建築法第97條

法令名稱	修正實施日期	主管機關	條文內容	法源依據
			<p>前項基地跨越二種以上使用分區或用地，各分區或用地面積與前項各該分區或用地規定最小面積之比率合計值大於或等於一者，得適用本章之規定。</p> <p>第285條：留設開放空間之建築物，經直轄市、縣(市)主管建築機關審查符合本編章規定者，得增加樓地板面積合計之最大值<math>\Sigma\Delta FA</math>，應符合都市計畫法規或都市計畫書圖之規定；其未規定者，應提送當地直轄市、縣(市)都市計畫委員會審議通過後實施，並依下式計算：  <math>\Sigma\Delta FA = \Delta FA1 + \Delta FA2</math>  <math>\Delta FA1</math>：依本編第二百八十六條第一款規定計算增加之樓地板面積。  <math>\Delta FA2</math>：依本章留設公共服務空間而增加之樓地板面積。</p>	
臺北市土地使用分區管制自治條例	100年7月22日修正	臺北市政府	<p>第11章 綜合設計放寬規定與容積獎勵規定 (第79條至第82-1條)</p> <p>第79條：建築基地符合下列各款規定提供公共開放空間者，其容積率及高度得予放寬。  一、建築基地為完整之計畫街廓，或符合下表規定者。但跨越二種使用分區之建築基地，各分區所占面積與下表之最小面積之比率合計值應大於一。  二、建築基地臨接面前道路符合下表規定者：...。  三、建築基地內留設之空地比率符合下表規定者：...。  四、建築基地內留設之公共開放空間，其面積、大小及形狀符合下列規定者：...。  五、建築基地內留設之公共開放空間面積，占基地面積之比率，不低於下表規定者：...。</p> <p>第80條：符合前條規定之建築基地，其建築物容積率與高度得依下列規定放寬：  一、容積率之放寬：建築物允許增加之總樓地板面積，第一種商業區或市場用地以其所留設之公共開放空間有效面積乘以容積率再乘以五分之二計算之，在第二種商業區、第三種商業區、或第四種商業區以其所留設之公共開放空間有效面積乘以容積率再乘以三分之一計算之。  二、高度之放寬：建築物各部分高度不得超過自該部分起量至面前道路中心線水平距離之五倍。</p> <p>第80-1條：建築基地提供地下建築物之進、排風口、樓梯間出入口、公共人行陸橋或人行地下穿越道使用，室內型公共設施空間供文教、藝術展覽、表演使用、觀景平台及產業性公眾使用之<b>服務性或公益性設施</b>並經都市計畫主管機關核准者，得不計入樓地板面積並得酌予增加樓地板之獎勵，其增加部分之獎勵規定由市政府定之，但最高不得超過原基準容積百分之五。</p> <p>第80-2條：建築基地面積達二〇〇〇平方公尺以上者，其容積率及建築物高度得視地區都市計畫情形酌予放寬。但不得超過原基準容積百分之三十。  因前項優惠容積率所增之收益，於扣除營建及管銷成本</p>	都市計畫法第39條與第85條、臺北市都市計畫施行自治條例第26條

法令名稱	修正實施日期	主管機關	條文內容	法源依據
			<p>之淨利益應提供市政府百分之七十為回饋。 前項回饋得以樓地板面積或代金為之，限用於公有出租住宅、公共服務空間，社會福利文化設施及都市建設等有關前項之核算及回饋方式與管理之實施要點由市政府定之，並送臺北市議會備查。</p> <p>第80-3條：為提昇整體都市生活環境品質，本市公共設施完竣地區之建築空地，土地所有權人應善盡管理維護之責任。<b>建築前提供作為綠地或其他公益性設施供公眾使用</b>並經市政府核准者，其容積得酌予獎勵，但獎勵之容積不得超過原基準容積百分之十。如未能善盡管理維護責任，致有礙公共安全、公共衛生或都市景觀者，市政府得限期令其改善，逾期仍不改善者，其容積得酌予減低，但減低之容積不得超過原基準容積百分之五。 前項空地維護管理辦法，由市政府定之。</p> <p>第80-4條：<b>大眾運輸系統之車站半徑五〇〇公尺範圍</b>內地區，經循都市計畫程序劃定者，其容積率得酌予提高，但不得超過原基準容積百分之三十。 都市更新地區依都市更新實施辦法相關規定辦理，不受前項但書之限制。</p> <p>第80-5條：為<b>保護具有保存價值之樹木及其生長環境</b>，經市政府認定應予保護之樹木所在建築基地，其樹木原地保留者，得視樹木保護及影響建築情形，酌予增加容積。其樹木遭受不當毀損者，其容積得酌減。 前項容積之增減，最高不得超過原基準容積百分之五。 第一項容積增減實施辦法，由市政府定之。</p>	
都市更新建築容積獎勵辦法	99年2月25日修正	內政部	<p>第4條：本條例第四十四條第一項第二款所定更新後提供社區使用之公益設施，以經主管機關認定者為限。經政府指定額外提供之公益設施，其產權無償登記為公有者，除不計入容積外，並得依下列公式計算獎勵容積，其獎勵額度以法定容積之百分之十五為上限：...</p> <p>第5條：協助開闢或管理維護更新單元內或其周邊公共設施，其產權登記為公有者，或捐贈經費予當地地方政府都市更新基金以推展都市更新業務者，得依下列公式計算獎勵容積，其獎勵額度以法定容積百分之十五為上限：...。 第一項協助開闢更新單元內或其周邊公共設施，以容積移轉方式辦理者，依其規定辦理，不適用本條獎勵。</p> <p>第6條：全部或部分保留、立面保存、原貌重建或其他經各級主管機關認可之方式保存維護更新單元範圍內具歷史性、紀念性、藝術價值之建築物，得依下列公式計算獎勵容積，其獎勵額度以法定容積百分之十五為上限：...。 前項保存維護更新單元範圍內具歷史性、紀念性、藝術價值之建築物，如以容積移轉方式辦理者，依其規定辦理，不適用本條獎勵。</p> <p>第7條：更新單元之整體規劃設計對於都市環境品質、無障礙環境、都市景觀、都市防災、都市生態具有正面貢獻，</p>	都市更新條例第44條第3項

法令名稱	修正實施日期	主管機關	條文內容	法源依據
			<p>或採智慧型建築設計，其標準高於都市計畫、消防、建築及其他相關法令規定者，得給予容積獎勵，其獎勵額度以法定容積百分之二十為上限。但配合都市發展特殊需要而留設之大面積開放空間、人行步道及騎樓，其容積獎勵額度不在此限。</p> <p>第8條：建築基地及建築物採內政部綠建築評估系統，取得綠建築候選證書及通過綠建築分級評估銀級以上者，得給予容積獎勵，其獎勵額度以法定容積百分之十為上限。前項獎勵經各級主管機關審議通過後，實施者應與地方主管機關簽訂協議書，納入都市更新事業計畫，並自願繳交建築物造價一定比例金額之保證金，保證於使用執照核發後二年內，取得綠建築標章。未依協議取得綠建築標章者，保證金不予歸還，納入當地地方主管機關設立之都市更新基金；依協議取得綠建築標章者，保證金無息退還。</p> <p>前項保證金，應由實施者提供現金、或等值之無記名政府公債、定期存款單、銀行開立之本行支票繳納或取具在中華民國境內營業之金融機構之書面保證。但書面保證應以該金融機構營業執照登記有保證業務者為限。實施者提供金融機構之書面保證或辦理質權設定之定期存款單，應加註拋棄行使抵銷權及先訴抗辯權。</p> <p>第9條：主管機關依本條例第六條或第七條規定優先或迅行劃定之更新地區，自公告日起六年內，實施者申請實施都市更新事業者，得給予容積獎勵，其獎勵額度以法定容積百分之十為上限。</p> <p>主管機關考量更新單元規模、產權複雜程度，認有延長前項一定時程之必要者，得延長三年，並以一次為限。</p> <p>第10條：更新單元為一完整計畫街廓或面積達三千平方公尺以上者，得給予容積獎勵，其獎勵額度以法定容積百分之十五為上限。</p> <p>第11條：處理占有他人土地之舊違章建築戶，得給予容積獎勵，其獎勵額度以法定容積百分之二十為上限。但依第六條至第十條獎勵後仍未達第十三條獎勵上限者，始予獎勵。</p> <p>前項舊違章建築戶之認定，由直轄市、縣(市)主管機關定之。</p> <p>第12條：都市更新事業共同負擔由土地及建築物所有權人自行繳納，更新後超過二分之一原土地及建築物所有權人之分配未達最近一次行政院主計處公布之臺閩地區戶口及住宅普查報告各該直轄市、縣(市)平均每戶居住樓地板面積，更新後不增加更新前住宅單元百分之十者，得以各該直轄市、縣(市)平均每戶居住樓地板面積乘以更新後住宅單元後，扣除第四條至第十一條獎勵容積與法定容積之差額計算容積獎勵。</p> <p>第13條：依第6條至第12條規定給予獎勵後之建築容積，及其他為促進都市更新事業之辦理，經地方主管機關報中央主管機關核准給予獎勵之建築容積，不得超過各該建</p>	

法令名稱	修正實施日期	主管機關	條文內容	法源依據
			<p>築基地一點五倍之法定容積或各該建築基地零點三倍之法定容積再加其原建築容積。但經各級主管機關依本條例第八條所定程序指定為策略性再開發地區，實施者依第七條、第八條及第十條申請獲准獎勵且更新後集中留設公共開放空間達基地面積百分之五十以上者，其獎勵後之建築容積，不得超過各該建築基地二倍之法定容積或各該建築基地零點五倍之法定容積再加其原建築容積。</p> <p>前項所稱法定容積，指都市計畫或其法規規定之容積率上限乘土地面積所得之積數。</p> <p>直轄市、縣(市)主管機關依第一項給予獎勵建築容積時，應考量對地區環境之衝擊及公共設施服務水準之容受度。</p>	
大眾捷運系統土地開發辦法	79年2月15日交通部與內政部會銜發布	交通部	<p>第29條：依本辦法申請投資土地開發且無償提供捷運設施所需空間及其應持分土地所有權者，其建築物樓地板面積與高度得依下列規定放寬：</p> <p>一、除捷運設施使用部分樓層不計入總樓地板面積外，得視個案情形酌予增加，但增加之樓地板面積，以不超過提供捷運系統場、站及相關設施使用之土地面積，乘以地面各層可建樓地板面積之和與基地面積之比，乘以二分之一為限。</p> <p>二、除捷運設施使用部分樓層之高度得不計入高度限制外，並得視個案情形酌予增加，但增加部分以不超過該基地面前道路寬度之一倍，並以三十公尺為限。</p>	大眾捷運法第7條第7項
文化資產保存法	94年2月5日修正	行政院文化建設委員會(現改隸文化部)	<p>第35條：古蹟除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地方建築使用或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會商文建會定之。</p> <p>前項所稱其他地方，係指同一都市土地主要計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣(市)內之地區。但經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至同一直轄市、縣(市)之其他主要計畫地區。</p> <p>第一項之容積一經移轉，其古蹟之指定或古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之管制，不得任意解除。</p>	-
古蹟土地容積移轉辦法	101年5月17日修正	內政部	<p>第3條：實施容積率管制地區內，經指定為古蹟，除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之劃定、編定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，土地所有權人得依本辦法申請移轉至其他地區建築使用。</p> <p>本辦法所稱基準容積，指以都市計畫、區域計畫或其相關法規規定之容積率上限乘土地面積所得之積數。</p>	文化資產保存法第35條第1項

法令名稱	修正實施日期	主管機關	條文內容	法源依據
			<p>第4條：依前條規定申請將原依法可建築之基準容積受到限制部分，移轉至其他地區建築使用之土地(以下簡稱送出基地)，其可移出容積依下列規定計算：</p> <p>一、未經依法劃定、編定或變更為古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區者，按其基準容積為準。</p> <p>二、經依法劃定、編定或變更為古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區者，以其劃定、編定或變更前之基準容積為準。但劃定或變更為古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區前，尚未實施容積率管制或屬公共設施用地者，以其毗鄰可建築土地容積率上限之平均數，乘其土地面積所得之乘積為準。</p> <p>前項第二款之毗鄰土地均非屬可建築土地者，其可移出容積由直轄市、縣(市)主管機關參考鄰近地區發展及土地公告現值評定情況擬定，送該管都市計畫或區域計畫主管機關審定。</p> <p>第一項可移出容積應扣除非屬古蹟之已建築容積。</p> <p>第7條：接受基地之可移入容積，以不超過該土地基準容積之百分之四十為原則。</p> <p>位於整體開發地區、實施都市更新地區或面臨永久性空地之接受基地，其可移入容積，得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之五十。</p> <p>第11條：直轄市、縣(市)主管機關於許可容積移轉後，應將相關資料送由該管主管建築機關實施建築管理，並送請該管土地登記機關將相關資料建檔及開放供民眾查詢。</p> <p>前項資料應永久保存。</p>	
都市更新條例	97年1月16日修正	內政部	<p>第45條：更新地區範圍內<b>公共設施保留地</b>、依法應予保存及獲准保留之建築所坐落之土地或街區，或其他為促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部轉移至其他建築基地建築使用，並準用依都市計畫法第八十三條之一第二項所定辦法有關可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式及作業方法等規定辦理。</p> <p>前項建築容積經全部轉移至其他建築基地建築使用者，其原為私有之土地應登記為公有。</p>	-
都市計畫法	98年1月7日修正	內政部	<p>第83-1條：公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以<b>容積移轉</b>方式辦理。</p> <p>前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、折繳代金、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部定之。</p>	-
都市計畫容積移轉實	99年11月5日修正	內政部	<p>第6條：送出基地以下列各款土地為限：</p> <p>一、都市計畫表明應予保存或經直轄市、縣(市)主管機關認定有保存價值之建築所定著之土地。</p>	都市計畫法第83條之

法令名稱	修正實施日期	主管機關	條文內容	法源依據
施辦法			<p>二、為改善都市環境或景觀，提供作為公共開放空間使用之可建築土地。</p> <p>三、私有都市計畫公共設施保留地。但不包括都市計畫書規定應以區段徵收、市地重劃或其他方式整體開發取得者。</p> <p>前項第一款之認定基準及程序，由當地直轄市、縣(市)主管機關定之。</p> <p>第一項第二款之土地，其坵形應完整，面積不得小於五百平方公尺。但因法令變更致不能建築使用者，或經直轄市、縣(市)政府勘定無法合併建築之小建築基地，不在此限。</p> <p>第7條：送出基地申請移轉容積時，以移轉至同一主要計畫地區範圍內之其他可建築用地建築使用為限；都市計畫原擬定機關得考量都市整體發展情況，指定移入地區範圍，必要時，並得送請上級都市計畫委員會審定之。</p> <p>前條第一項第一款送出基地申請移轉容積，其情形特殊者，提經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至同一直轄市、縣(市)之其他主要計畫地區。</p> <p>第8條：接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則。</p> <p>位於整體開發地區、實施都市更新地區、面臨永久性空地或其他都市計畫指定地區範圍內之接受基地，其可移入容積得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之四十。</p> <p>第9條：接受基地移入送出基地之容積，應按申請容積移轉當期各該送出基地及接受基地公告土地現值之比值計算，其計算公式如下：</p> <p>接受基地移入之容積=送出基地之土地面積*(申請容積移轉當期送出基地之公告土地現值/申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值)*接受基地之容積率</p> <p>前項送出基地屬第六條第一項第一款之土地者，其接受基地移入之容積，應扣除送出基地現已建築容積及基準容積之比率。其計算公式如下：</p> <p>第六條第一項第一款土地之接受基地移入容積=接受基地移入之容積*[1-(送出基地現已建築之容積/送出基地之基準容積)]</p> <p>第一項送出基地屬第六條第一項第三款且因國家公益需要設定地上權、徵收地上權或註記供捷運系統穿越使用者，其接受基地移入容積計算公式如下：</p> <p>送出基地屬第六條第一項第三款且因國家公益需要設定地上權、徵收地上權或註記供捷運系統穿越使用者之接受基地移入容積=接受基地移入之容積*[1-(送出基地因國家公益需要設定地上權、徵收地上權或註記供捷運系統穿越使用時之補償費用/送出基地因國家公益需要設定地上權、徵收地上權或註記供捷運系統穿越使用時之公告土地現值)]</p>	1第2項

法令名稱	修正實施日期	主管機關	條文內容	法源依據
國軍老舊眷村改建條例	98年5月27日修正	國防部	<p>第11條：第四條第二項之土地，除主管機關自行改建外，得按下列方式處理：</p> <p>一、獎勵民間參與投資興建住宅社區。</p> <p>二、委託民間機構興建住宅社區。</p> <p>三、與直轄市、縣(市)政府合作興建國民住宅。</p> <p>四、以信託方式與公、民營開發公司合作經營、處分及管理。</p> <p>五、辦理標售或處分。</p> <p>六、未達全體原眷戶三分之二同意改建，經主管機關核定不辦理改建之眷村，得依都市更新條例之規定辦理都市更新。</p> <p>前項第一款、第二款、第四款、第五款實施辦法，由主管機關定之。</p> <p>依第四條第三項核定為眷村文化保存之土地，國防部應連同建物無償撥用地方政府。經撥用之土地與建物管理機關為申請保存之直轄市、縣(市)政府。</p> <p>前項直轄市、縣(市)政府獲得無償撥用之土地，應依都市計畫法辦理等值容積移轉國防部處分。</p>	-
建築法	92年6月5日修正	內政部	<p>第97條：有關建築規劃、設計、施工、構造、設備之建築技術規則，由中央主管建築機關定之，並應落實建構兩性平權環境之政策。</p>	-
建築技術規則建築設計施工編	101年3月13日	內政部	<p>第1條第3款：建築面積：建築物外牆中心線或其代替柱中心線以內之最大水平投影面積。但電業單位規定之配電設備及其防護設施、地下層突出基地地面未超過1.2公尺或遮陽板有二分之一以上為透空，且其深度在2.0公尺以下者，不計入建築面積；陽臺、屋簷及建築物出入口雨遮突出建築物外牆中心線或其代替柱中心線超過2.0公尺，或雨遮、花臺突出超過1.0公尺者，應自其外緣分別扣除2.0公尺或1.0公尺作為中心線；每層陽臺面積之和，以不超過建築面積八分之一為限，其未達8平方公尺者，得建築8平方公尺。</p> <p>第55條第2項：本規則中華民國一百年二月二十七日修正生效前領得使用執照之五層以下建築物增設昇降機者，得依下列規定辦理：一、不計入建築面積及各層樓地板面積。其增設之昇降機間及昇降機道於各層面積不得超過十二平方公尺，且昇降機道面積不得超過六平方公尺。</p> <p>第162條：前條容積總樓地板面積依本編第一條第五款、第七款及下列規定計算之：一、每層陽臺、屋簷突出建築物外牆中心線或柱中心線超過二公尺或雨遮、花臺突出超過一公尺者，應自其外緣分別扣除二公尺或一公尺作為中心線，計算該層樓地板面積。每層陽臺面積未超過該層樓地板面積之百分之十部分，得不計入該層樓地板面積。每層共同使用之樓梯間、昇降機間之梯廳，其淨深度不得小於二公尺；其梯廳面積未超過該層樓地板面積百分之十部分，得不計入該層樓地板面積。但每層陽臺面積與梯廳面積之和超過該層樓地板面積之百分之十</p>	建築法第97條

法令名稱	修正實施日期	主管機關	條文內容	法源依據
			<p>五部分者，應計入該層樓地板面積；無共同使用梯廳之住宅用途使用者，每層陽臺面積之和，在該層樓地板面積百分之十二點五或未超過八平方公尺部分，得不計入容積總樓地板面積。二、二分之一以上透空之遮陽板，其深度在二公尺以下者，或露臺或法定騎樓或本編第一條第九款第一目屋頂突出物或依法設置之防空避難設備、裝卸、機電設備、安全梯之梯間、緊急昇降機之機道、特別安全梯與緊急昇降機之排煙室及依公寓大廈管理條例規定之管理委員會使用空間，得不計入容積總樓地板面積。但機電設備空間、安全梯之梯間、緊急昇降機之機道、特別安全梯與緊急昇降機之排煙室及管理委員會使用空間面積之和，除依規定僅須設置一座直通樓梯之建築物，不得超過都市計畫法規及非都市土地使用管制規則規定該基地容積之百分之十外，其餘不得超過該基地容積之百分之十五。三、建築物依都市計畫法令或本編第五十九條規定設置之停車空間、獎勵增設停車空間及未設置獎勵增設停車空間之自行增設停車空間，得不計入容積總樓地板面積。但面臨超過十二公尺道路之一棟一戶連棟建築物，除汽車車道外，其設置於地面層之停車空間，應計入容積總樓地板面積。前項第二款之機電設備空間係指電氣、電信、燃氣、給水、排水、空氣調節、消防及污物處理等設備之空間。但設於公寓大廈專有部分或約定專用部分之機電設備空間，應計入容積總樓地板面積。</p> <p>第181條第10款：緩衝區及其專用直通樓梯之空間，得不計入建築面積及容積總樓地板面積。</p> <p>第300條第1款：建築基地因設置雨水貯留利用系統及生活雜排水回收再利用系統，所增加之設備空間，於樓地板面積容積千分之五以內者，得不計入容積樓地板面積及不計入機電設備面積。</p>	

(四)現行可增加基地容積之法規綜整：

1、屬中央法規與職權命令者：

(1)建築樓地板面積獎勵之規定，詳如表4。

表4 容積獎勵相關法規一覽表

目的	法規名稱	條文	最高容積獎勵額度
都市更新	都市更新條例 都市更新獎勵容積辦法	第44條 第13條	50%；策略地區100%
大眾捷運系統 土地開發	大眾捷運法 大眾捷運系統土地開發辦法	第7條第7項 第29條	50%
文化保存	文化資產保存法	第33條	視實際情況採取獎勵措施

目的	法規名稱	條文	最高容積獎勵額度
建築設計	建築法	第97條	依建築技術規則條文內容而定

資料來源：我國都市容積率管制與獎勵政策專案報告(內政部營建署，99.01)

(2) 有關容積移轉之規定：

<1> 都市計畫容積移轉實施辦法。

<2> 古蹟土地容積移轉辦法。

現行中央法令並未限制容積移轉優先順序，惟按都市計畫容積移轉實施辦法第4條第1項規定，直轄市、縣(市)主管機關為辦理容積移轉，得考量都市發展密度、發展總量、公共設施劃設水準及發展優先次序，訂定審查許可條件，提經該管都市計畫委員會或都市設計審議委員會審議通過後實施之。是以直轄市、縣(市)主管機關依該辦法授權，得依視其都市發展情形，訂定容積移轉審查許可條件(包含移轉之優先順序等等)。

(3) 職權命令：有關建築技術規則之免計容積與獎勵容積規定，彙整如表5：

表5 建築技術規則之免計容積與獎勵容積一覽表

目的	條文	最高獎勵額度 (免計額度)
1. 免計容積	建築設計施工編第162條	15%
2. 停車空間	建築設計施工編第59條之2	20%
3. 鼓勵綜合設計	建築設計施工編第15章(第281條至第292條)	30%
4. 老人住宅	建築設計施工編第296條	20%

資料來源：我國都市容積率管制與獎勵政策專案報告(內政部營建署，99.01)

2、屬地方自治法規者：

(1) 地方政府為鼓勵建設開發或維護實質環境之美觀或品質，多以容積率或樓地板面積作為獎勵誘因。除依法或相關法規命令得獎勵容積率外，其他目的性獎勵種類舉例如下：開

發時程獎勵、指定留設公共開放空間位置與面積、空地維護管理、綠建築、公益性活動空間、配合地方政府指標性施政政策。

(2) 地方政府獎勵容積方式：

<1> 循都市計畫程序於都市計畫細部計畫內之土地使用管制要點內明定，以台北縣細部計畫為例，其容積獎勵有關規定如表6：

表6 臺北縣容積獎勵與容積移轉有關規定一覽表

	獎勵種類	法規	獎勵值	總獎勵上限
都市計畫土地使用管制要點及建築相關法令	開放空間獎勵	建築技術規則	法定容積之30%	1. 建築基地符合前述各項獎勵條件，得同時適用之，各項獎勵面積及容積移轉之總和，除符合下列規定外，不得超過基準容積之50%： (1) 距捷運車站用地或火車站周邊300公尺內之建築基地，不得超過基準容積之100%。 (2) 距捷運車站用地或火車站周邊300至500公尺內之建築基地，不得超過基準容積之80%。 (3) 建築基地跨前二款規定範圍線者，應依建築基地於各該範圍內面積分別核算，作為該建築基地各項獎勵面積及容積移轉之總和上限。
	公益性設施獎勵	20處細部計畫土管使用管制要點(下稱細計土管要點)	法定容積之30%	
	基地規模獎勵	細計土管要點	法定容積之5%-30%	
	時程獎勵	細計土管要點	法定容積之5%-20%	
	綠建築獎勵	20處土管要點	法定容積之10%	
	簡易更新獎勵	20處土管要點	法定容積之20%	
	停車空間獎勵	臺北縣建築物增設停車空間鼓勵要點	法定容積之20%	
	都市防災獎勵	20處土管要點	法定容積之5%	
	危險建築重建獎勵	20處土管要點	法定容積之10%	
創意性建築獎勵	20處土管要點	法定容積之10%		
容積移轉	20處土管要點	法定容積之30%-40%		
特別獎勵規定外加	輻射污染建築物重建獎勵	都市計畫法臺灣省施行細則	法定容積之30%	2. 都市更新條例之建築容積獎勵，及高氣離子鋼筋混凝土建築物、放射性污染建築物或捷運穿越區依相關法令規定得提高或放寬之容積，不受要點之限制
	高氣離子建物重建獎勵	都市計畫法臺灣省施行細則	法定容積之30%	
	都市更新獎勵	都市更新條例	法定容積之50%-100%	
	大眾捷運地下穿越	大眾捷運系統工程使用土地上空或地下處理及審核辦法	法定容積之30%	
	大眾捷運聯合開發	大眾捷運法大眾捷運系統土地開發辦法	法定容積之50%	

<2>由直轄市、縣(市)政府擬定自治條例、自治規則等方式予以明定：例如○○縣空地空屋管理自治條例、○○市都市計畫區建築基地開發前空地環境改善及管理維護容積獎勵辦法等。另有特殊目的性之獎勵，以臺北市為例，有「臺北市高氣離子混凝土建築物善後處理辦法」、「臺北市輻射污染建築物事件善後處理自治條例」。

<3>政策獎勵：例如臺北市政府「促進都市再生 2010年台北好好看」開發計畫，屬政策性鼓勵地區開發性質，採申請審核方式，其容積獎勵係依都市計畫程序審議，因屬細部計畫內容，由臺北市政府自行核定。

(五)現行可增加基地容積之法規尚可分為：(1)都市計畫層面、(2)建築管理層面、(3)其他層面法規、(4)地方政策性與自治條例、(5)特殊規定等：

1、都市計畫層面之法規：

都市計畫法有關規定，例如：都市計畫容積移轉實施辦法。都市更新條例，例如：依都市更新條例第44條第2項訂定之都市更新獎勵容積辦法。

2、建築管理層面之法規：

(1)建築技術規則建築設計施工編59條之2有關獎勵增設停車空間規定。

(2)建築技術規則建築設計施工編第15章有關「實施都市計畫地區建築基地綜合設計」規定。

(3)建築設計施工編第296條有關老人住宅獎勵容積之規定。

(4)其他相關規定。

### 3、其他層面法規：

- (1)大眾捷運法第7條訂定之大眾捷運系統土地開發辦法。
- (2)文化資產保存法第33條訂定之古蹟土地容積移轉辦法。
- (3)其他相關規定。

### 4、地方政策性與自治條例等：

有部分屬於地方政策性獎勵容積，例如各縣市細部計畫內之土地使用管制要點中訂定之開發時程獎勵、指定留設公共開放空間位置與面積、空地維護管理、綠建築、公益性活動空間、配合地方政府指標性施政政策之獎勵容積……等規定。另有部分屬於地方自治條例，例如：桃園縣鼓勵建築物增設停車空間自治條例……等。

### 5、特殊規定：

海沙屋、輻射屋善後處理等法規，例如臺北市府辦理高氣離子混凝土建築物善後處理準則(99.06.21)、臺北縣高氣離子鋼筋混凝土建築物處理自治條例(93.02.02)、高雄縣高氣離子混凝土建築物善後處理辦法(93.05.28)、臺北市輻射污染建築物事件善後處理自治條例(95.06.19)……等。

## 肆、研究方法與過程：

### 一、文獻蒐集與研閱：

- (一)蒐集並閱讀相關剪報。
- (二)蒐集並閱讀相關學術論文、機關研究報告。
- (三)蒐集相關學術研討會資訊與問題。

### 二、調卷：

- (一)101年4月3日函詢內政部營建署。

(二)101年10月22日函臺北市政府、新北市政府等調閱  
相關統計資料。

三、辦理詢問會議：

(一)101年4月12日詢問行政院經濟建設委員會。

(二)101年11月7日詢問內政部營建署。

伍、研究發現與分析：

一、內政部相關檢討：

(一)有關容積移轉及容積買賣制度檢討：

1、都市計畫容積移轉實施辦法自88年4月6日發布  
施行迄今，內政部均定期查核各年度容積移轉  
案件，有關各直轄市、縣(市)政府辦理容積移  
轉成果統計表詳如表7。

表7 各直轄市、縣(市)政府辦理容積移轉成果統計表

累計至100年12月底

縣市別	案件數 (件)	總移出容積量 (m <sup>3</sup> )	取得之私有公共設施 保留地總面積(m <sup>2</sup> )	取得之私有公共設施 保留地總價(千元)
台北市政府	31	62,426	18,224	4,843,759
新北市政府	941	1,962,086	702,861	31,844,336
台中市政府	206	570,543	272,651	7,681,463
台南市政府	22	36,179	14,984	448,396
高雄市政府	80	179,953	53,490	2,599,871
基隆市政府	0	0	0	0
桃園縣政府	274	429,163	530,936	8,147,692
新竹縣政府	19	36,869	13,219	265,503
新竹市政府	73	164,050	50,912	1,995,203
苗栗縣政府	15	12,519	6,630	133,874
彰化縣政府	0	0	0	0
南投縣政府	0	0	0	0
雲林縣政府	0	0	0	0
嘉義縣政府	0	0	0	0
嘉義市政府	0	0	0	0
屏東縣政府	0	0	0	0
澎湖縣政府	1	518	280	3,438
宜蘭縣政府	2	1,400	1,247	29,327
花蓮縣政府	0	0	0	0

縣市別	案件數 (件)	總移出容積量 (m <sup>2</sup> )	取得之私有公共設施 保留地總面積(m <sup>2</sup> )	取得之私有公共設施 保留地總價(千元)
台東縣政府	0	0	0	0
金門縣政府	9	3,041	796	12,704
連江縣政府	0	0	0	0
合計	1,673	3,458,748	1,666,228	58,005,565

2、行政院陳院長特別關切低價收購公設保留地以及容積移轉對接受基地生活環境品質之衝擊等相關問題。執行上因自由市場交易機制，地主於無自有可建築用地得以作為容積移轉之接受基地情形下，將其所有之公共設施保留地賣予中介人或建商，致利益流向建商及中介人，原地主反而受益不大。另本辦法第4條規定已授權各地方政府訂定審查許可條件，惟實務上申請案多以移入基地移轉上限30-40%來申請，致生對接受基地周邊環境之衝擊。為妥善解決上述情事，內政部擬檢討修正該辦法，業經101年3月28日及7月10日二次召會研商獲致下列共識，刻依共識研修草案條文，將再行召會研商：

- (1)有關如何避免容積移轉利益流向建商及仲介人部分，與會各地方政府原則同意處理方向之擬議：有關公共設施保留地之容積移轉，一律以折繳代金方式辦理。
- (2)有關如何降低容積移轉對生活環境品質的衝擊部分，目前各地方政府大多已依照容積移轉實施辦法第4條規定訂定審查許可條件，惟多數對於接受基地之條件似無規範，此外，因本辦法訂有可接受移轉容積比例之上限，尚無授權得依個案予以調降，爰都市設計委員會審查相關案件實際運作上無法予降低，應考量於本辦法訂定調降上限之相關規定。

(3)有關院長提示：容積移轉利益流向建商及仲介人未解決前，何不移請稅捐單位研議乙節，請財政部納入稅制整體性問題予以考量。

(二)相關容積制度檢討及未來具體方向：

1、都市計畫法雖無明文規定容積獎勵，惟容積率屬都市計畫應表明事項，且都市計畫法省市施行細則、臺北市土地使用分區管制自治條例、其他自治條例甚或自治規則均有明定獎勵規定。基於都市計畫容積管理之必要性，避免都市計畫容積管制制度失控，內政部前於101年3月23日邀集相關部會及地方政府召開都市計畫容積管理制度法令檢討會議，獲致結論略以：

(1)目前都市計畫容積獎勵之依據，包括法律與法規命令、自治條例與自治規則、都市計畫書等，獎勵種類繁多，同一建築基地可同時申請多種獎勵，雖然個別獎勵皆訂有上限，但尚無加總後的上限規定，致總容積有失控及影響環境品質之情形。為建立都市計畫容積總量管控機制，回歸都市計畫體系管理，都市計畫容積獎勵累計上限處理方式如下：

<1>都市更新地區50%。

<2>一般地區20%。

<3>海沙屋、輻射屋及其他災害重建，維持現行增加基準容積上限30%之規定。

(2)有關容積獎勵上限規定涉及修正相關法規者，請依下列期程辦理：配合訂定容積獎勵上限之規定，應修正之法規包括都市計畫法臺灣省施行細則、都市計畫法高雄市施行細則、都市計畫法新北市施行細則(草案)、臺北市都市計畫施行自治條例或臺北市土地使

用分區管制自治條例、都市更新建築容積獎勵辦法、大眾捷運系統土地開發辦法等。都市計畫法臺灣省施行細則請營建署於101年6月底前完成修正草案，提供各直轄市政府作為修正施行細則之參考，並請各直轄市政府於101年9月底前完成相關修正草案。修正條文之施行日期，請統一訂自102年7月1日起實施。

- 2、有關訂定容積獎勵上限之內容，外界仍有疑慮，為再廣納各界對容積獎勵上限之意見，內政部將於101年11月5日邀請各直轄市、縣(市)政府、相關學會、公會共同研商。

(三)建築技術規則相關獎勵容積檢討：

- 1、鼓勵增設停車空間檢討情形：內政部就建築技術規則建築設計施工編第59條之2進行檢討，並於100年6月30日發布修正為「為鼓勵建築物增設營業使用之停車空間，並依停車場法或相關法令規定開放供公眾停車使用，有關建築物之樓層數、高度、樓地板面積之核計標準或其他限制事項，直轄市、縣(市)建築機關得另定鼓勵要點，報經中央主管建築機關核定實施。本條施行期限至中華民國101年12月31日止。」是自102年1月1日起，各直轄市、縣(市)政府原依建築技術規則建築設計施工編第59條之2訂定之增設停車空間獎勵規定即失效力，如尚有獎勵增設需求者，應改於都市計畫定之，將容積獎勵回歸都市計畫管制。
- 2、開放空間獎勵容積檢討：內政部於101年3月13日修正發布建築技術規則建築設計施工編部分條文，將開放空間獎勵之容積上限，回歸地方

都市計畫法規或都市計畫書圖之規定，以確保開放空間之公益性及兼顧不同地區發展之實際需要，並自101年7月1日施行。

(四)建築技術規則免計容積規定檢討：

1、建築技術規則(建築設計施工編)免計容積規定是否與都市計畫容積管制目的牴觸：

(1)為配合臺北市土地使用分區管制規則於72年4月25日發布實施後，因應建築管理之需要，對該地區之建築物設計有關建築基地條件、樓地板面積之認定以及建築物高度之限制等，宜另予作適當之規定，以為適應始為合理。並為符合實施容積管制之意義改善居民生活環境提高居住品質，內政部爰以73年9月22日(73)台內營字第256544號令修正發布增訂第9章實施容積管制有關規定。

(2)建築技術規則規定建築面積及容積總樓地板面積，係計算建築物之建蔽率、容積率及樓地板面積，以檢討是否符合土地使用管制規定及檢討相關設施設備設置數量或等級。建築物的每一樓層中凡能產生人口密度之樓地板面積均應計入容積率計算之樓地板面積，而不產生人口密度的樓地板面積則不予計入始為合理。蓋因實施容積管制地區之都市計畫其密度控制既已確定，為增加建築物造型的彈性促進都市景觀，自宜訂定適當具彈性的體積管制。並考量建築物於維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻之前提下，其公共安全、服務設備、節能景觀、公用事業需求等相關空間需求已日益增加，然上開設施設備空間因係為服務性質，並不

造成人口密度增加，且為建築物中所必需之設備設施，內政部爰配合於建築技術規則建築設計施工編第162條訂定有關免計入容積率之總樓地板面積檢討，尚無抵觸都市計畫容積管制之目的。

(3) 現行實施容積管制地區之建築設計，按建築技術規則建築設計施工編第162條規定，容積率之總樓地板面積依本編第1條第5款、第7款及該條各款規定計算之，免計入容積率之總樓地板面積項目乃為強化建築物防火安全性能、綠建築節約能源、提高公共空間品質、提供公寓大廈管理事務所需，或增加建築物造型及景觀，與容積率之檢討人口數量無直接關係，其類型如下：

<1> 公共安全空間：包括每層共同使用之梯廳、安全梯之梯間、緊急升降機之升降路、特別安全梯與緊急升降機之排煙室。

<2> 服務設備空間：包括騎樓、屋頂突出物、防空避難設備、裝卸、停車空間、機電設備空間及依公寓大廈管理條例規定之管理維護使用空間。

<3> 節能景觀設施：每層陽臺、屋簷及建築物出入口雨遮突出建築物外牆中心線或柱中心線在2公尺以下部分、雨遮、花臺突出在1公尺以下部分、二分之一以上透空之遮陽板，其深度在2公尺以下部分。

2、因應建築法規不斷放寬免計入容積項目影響消費者權益，免計入容積之項目常違反設置目的等不合理設計等，內政部爰於100年6月30日修正發布建築技術規則建築設計施工編部分條文

，修正第162條不計入容積總樓地板面積之項目，並自100年10月1日施行。其重點如下：

- (1) 為防杜設置於地面層之停車空間違規使用不符原設置目的及違反免計容積之意旨，爰參照都市計畫法臺灣省施行細則第15條之規定及本編第28條規定，就產生較高強度之商業行為之建築物面臨超過12公尺道路者，於地面層設置停車空間顯不合理之現象，規定該停車空間應計入容積總樓地板面積之條件。
- (2) 法定停車空間、獎勵增設之停車空間及自行增設之停車空間雖各有其設置依據及需求，惟為避免重複之浮濫設置及地下層開挖過大，爰規定未同時設置獎勵增設停車空間之自行增設停車空間，始得不計入容積總樓地板面積。
- (3) 修正依規定僅須設置一座直通樓梯者，其機電設備空間、安全梯之梯間、緊急昇降機之機道、特別安全梯與緊急昇降機之排煙室及管理委員會使用空間面積之和，由不超過都市計畫法規及非都市土地使用管制規則規定該基地容積之15%調降為10%。
- (4) 另規定設於公寓大廈專有部分或約定專用部分之機電設備空間，應計入容積總樓地板面積，以避免違規使用。
- (5) 供區域供電所設之地下層變電設備空間及供市內網路業務經營所設之地下層電信網路設備空間依據臺灣電力公司營業規則及電信法第38條第4項均另有補償機制之規定，故不宜再列入得免計容積總樓地板面積之範圍，爰刪除相關規定。

- 3、內政部另於100年4月15日令頒免計入建築面積及容積總樓地板面積之雨遮構造形式，自100年5月1日生效。

(五)都市更新獎勵容積制度檢討：

- 1、按都市計畫法第23條第1項：「細部計畫擬定後，……其餘均由該管直轄市、縣(市)政府核定實施。」第63條：「直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所對於窳陋或髒亂地區認為有必要時，得視細部計畫劃定地區範圍，訂定更新計畫實施之。」及都市更新條例第5條：「直轄市、縣(市)主管機關應就都市之發展狀況、居民意願、原有社會、經濟關係及人文特色，進行全面調查及評估，劃定更新地區，並視實際需要分別訂定都市更新計畫……。」可知更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，俱屬都市計畫細部計畫層次之內容。另由於土地具有公共性、社會性，是以土地所有權人負有將其土地提供都市計畫利用之供用義務，此供用義務乃屬土地所有權內在之社會義務；至其供用義務之內容，乃經由公部門之土地利用計畫(包括都市更新計畫)予以控制，並個案予以具體審查決定，透過公權力之介入，使之強制履行。另一方面，因都市更新事業之實施，將有益於土地為適正、有效之利用，落實都市計畫之內容，爰得容許對個別土地私權予以限制；其依據乃基於多數相關權利人及利害關係人之合意，產生共同利益，依循一定之正當程序，並歸結於合理的都市更新事業計畫之擬定，且其因與都市計畫連結，得以確保都市計畫目標之達成。

- 2、依都市更新條例第21條規定，容積獎勵項目及額度係屬都市更新事業計畫之內容，應依第16條規定以合議制及公開方式辦理審議後，始得由主管機關核定發布實施；另按第25條第1項明定都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施之。權利變換計畫係指更新單元內相關權利人，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與都市更新事業，於都市更新後按更新前權利價值比例分配更新後建築物及其土地之應有部份或權利金；故都市更新事業計畫所列容積獎勵項目及額度，亦應以權利變換方式，於都市更新後由相關權利人分配之。我國都市更新引進權利變換制度起今僅十餘年，故民間仍習依慣例由雙方訂立合建契約，並以私契約約定彼此之權利義務與改建後之分配；對此內政部於送請行政院審查之都市更新條例修正草案內容中，明定取得同意之方式及同意書應表明事項，由該部另定之，以保障相關權利人係於已充分知悉都市更新事業計畫內容(含申請之獎勵項目及額度)情形下，作成同意與否之意思表示，以杜絕爭議。另前開修正草案亦明定實施者得於都市更新事業概要中即就容積獎勵項目及額度申請主管機關認可，俾相關權利人得於表達都市更新事業計畫同意與否時，即得確實了解相關獎勵項目及額度，避免於都市更新事業計畫審議時，獎勵項目及額度另有變動，引發爭議。
- 3、都市更新條例第44條明定都市更新事業得給予適度之建築容積獎勵，其目的係在提供推動都市更新事業之誘因，俾透過容積獎勵減少範圍

內居民反對之阻力、解決更新地區內公共設施不足問題及提升生活環境品質；實務上並可透過容積獎勵新增之樓地板面積，折價抵付予實施者，減低原居民共同負擔壓力、維持原有居住水準，提高都市更新事業成功之可能性。依現行容積銀行之概念，係由需用容積之開發者向政府購買容積，恐與都市更新容積獎勵係提供誘因、降低負擔之目的背道而馳。

(六)古蹟土地容積移轉辦法第3條「原依法可建築之基準容積受到限制部分」相關容積移轉規定：

- 1、古蹟已建築容積部分是否屬文資法第35條第1項所稱「原依法可建築之基準容積受到限制部分」，前經行政院文化建設委員會以96年3月30日文中一字第0961107560號函復內政部略：「……依據文資法第21條、第22條、第23條、第24條及第28條等規定，古蹟實質使用已受有限制，應得認屬為第35條第1項所稱『原依法可建築之基準容受限制部分』。」目前僅台北市執行受限制部分，其他縣市以整宗土地容積移轉。
- 2、按古蹟土地全部容積經移轉後，該古蹟之容積已為零，並應依文資法第35條第3項規定「第1項之容積一經移轉，其古蹟之指定或古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之管制，不得解除」，及前開文資法第21條、第22條、第23條、第24條及第28條等相關規定限制。

(七)依都市計畫容積移轉實施辦法規定，道路、廣場用地、綠地等無容積率之公共設施用地，以「土地公告現值比值」計算可移轉容積：

- 1、道路、廣場用地、綠地等公共設施用地，係依都市計畫法第42條規定設置之公共設施用地，

依都市計畫法第83條之1規定，公共設施保留地之取得，得以容積移轉方式辦理。

- 2、依都市計畫容積移轉實施辦法第6條第1項第3款之規定，私有都市計畫公共設施保留地得作送出基地，但不包括都市計畫書規定應以區段徵收、市地重劃或其他方式整體開發取得者。道路、廣場用地、綠地等如屬公共設施保留地且未有前開但書規定之情形者，自得適用都市計畫容積移轉實施辦法辦理容積移轉事宜。
- 3、容積移轉量以送出基地及接受基地土地公告現值比值為計算基準。依都市計畫容積移轉實施辦法第9條之計算公式如下：

$$\text{接受基地移入容積} = \text{送出基地土地面積} * \frac{\text{送出基地土地公告現值}}{\text{接受基地土地公告現值}} * \text{接受基地容積率}$$

## 二、我國容積移轉作業方式：

依內政部營建署編印之「容積移轉作業手冊」，我國現行容積移轉作業方式如下：

### (一)容積移轉之意義：

容積率管制係以限制建築物實體建築總量與建築基地面積之比例，藉以達到控制土地使用強度，確保整體居住生活品質的制度。而允許原屬一宗土地之可建築容積一部或全部移轉至另一宗可建築土地建築使用，即為容積移轉。

### (二)容積移轉實施目的：

- 1、使具紀念性或藝術價值建築之保存維護得以順利推展。
- 2、公共設施保留地得以順利取得興闢，提昇都市環境品質，並紓解政府財政負擔。
- 3、面臨寬廣地域之基地得適度增加容積，促進基地有效利用；同時都市增加公共空間，改善環

境品質。

#### 4、受限發展土地地主權益獲得保障與補償。

### (三)容積移轉實施法令依據：

#### 1、文化資產法系：

(1)文化資產保存法第36條之1。

(2)古蹟土地容積移轉辦法。

#### 2、都市計畫法系：

(1)都市計畫法第22條、第39條。

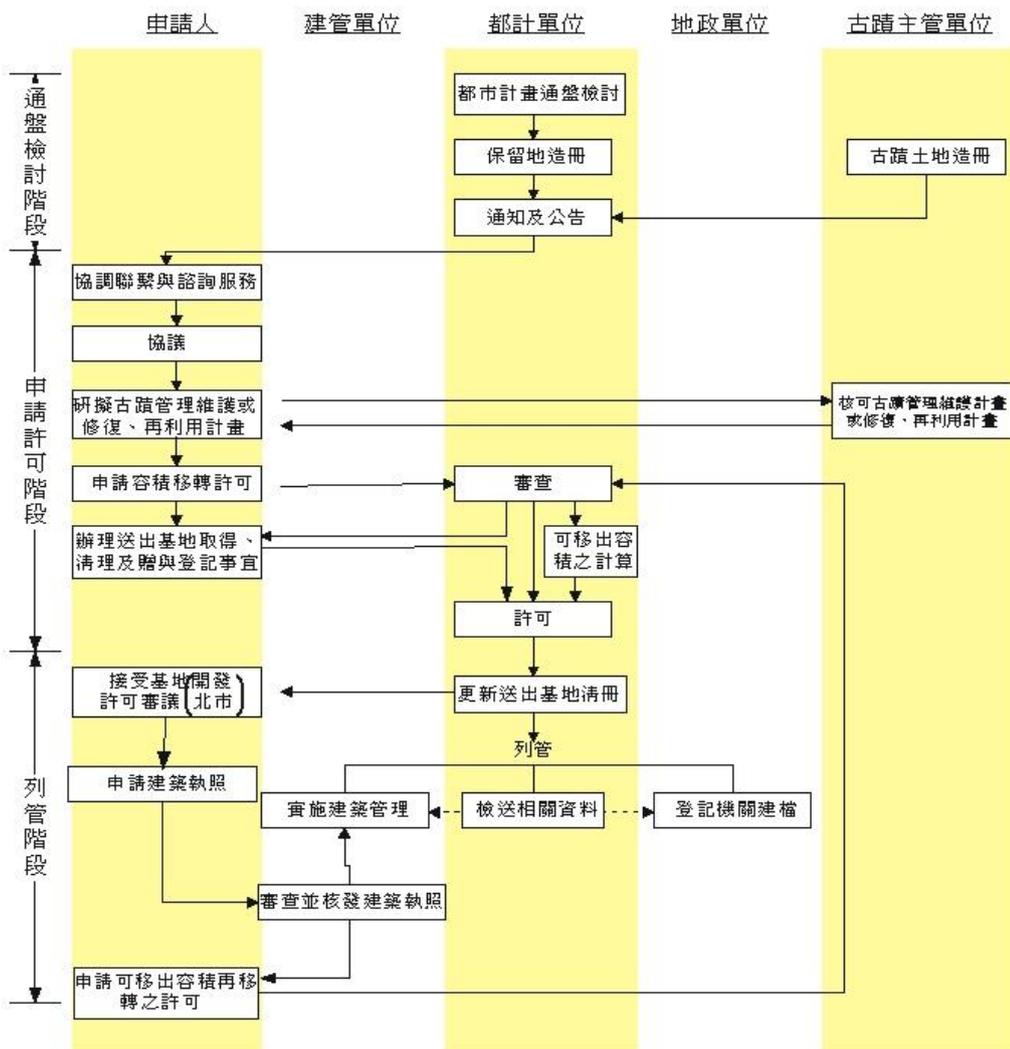
(2)都市計畫法台灣省施行細則第26條。

(3)都市計畫容積移轉實施辦法。

#### 3、都市更新法系：都市更新條例第45條。

### (四)容積移轉作業流程，詳如圖2：

圖2 容積移轉作業流程



### 三、國外容積移轉制度：(李建德、羅興貴，96.10)

#### (一)紐約市(美國)容積移轉相關法令之規範內容：

1、紐約之容積移轉對於送出基地與接收基地間之關係，訂有下列規範：

(1)與古蹟建築物所在地(即送出基地)相鄰之土地。

(2)古蹟所在的同一基地內移轉：對古蹟進行保存，剩餘基地的發展則共用該基地允許之容積。

(3)指定移轉特區：此為「浮動容積移轉」之概念，透過既定計畫，將計畫區內古蹟的發展容積移轉指定之特區中，但並不指定容積移轉之接受基地，而交由自由市場機制決定移轉容積之接受基地位置。由此可知，就紐約實施經驗觀之，容積移轉之實施範圍僅侷限在固定區域或受計畫指定之地區，以限制因容積移轉對都市發展環境及公共設施容受力之影響程度。原則上，紐約之容積移轉仍架構在原有之土地使用分區概念內，並在原有之容許發展強度內調度發展容積。

2、容積移轉量在不同地區而有不同之分配規範(陳維昭，2001：2-12)：

(1)送出基地與接受基地屬於同一使用分區，容積可移轉之上限為古蹟基地為發展之樓地板面積或接受基地原容積率之20%。此一規範在實際執行時，取數值較小者移轉，亦即兩種限制皆不得超過，且以一比一之比例移轉，無任何容積加權係數優惠。

(2)送出基地與接受基地屬於不同使用分區，基本上仍依循前述之原則進行移轉。但若接受

基地位在市中心商業區最高密度區者，則可不受到移轉上限20%之限制，亦即送出基地之可移出容積可全數轉移到接受基地。

3、總結而言，紐約市容積移轉之目的在於解決古蹟之保存問題，並對於接受基地之區位即可接受容積量進行限制，基本而言其適用範圍及操作方式明確且單純。

(二)舊金山(美國)容積移轉辦法：

1、主要目的(陳維昭，2001：2-15)：

(1)作為一項規劃工具來管制及轉變城中區的發展趨勢，而不致像一般分區管制，造成財產價值的不當利得或不當損失。

(2)作為一種都市設計的策略性工具，促使都市計畫之古蹟保存與都市發展得以公平、合理的推展。

(3)維持被管制保存基地的合理經濟價值，避免公部門無償取用或限制私有財產處置。

2、相關規範：

(1)舊金山容積移轉得以「城中區都市計畫」之計畫區為範圍，且不侷限自某宗基地移轉自另一宗特定基地，而以浮動式容積移轉方式進行，允許送出基地可在指定之區域內搜尋接受基地，而不需與送出或接受基地相鄰接(陳維昭，2001：2-16)。

(2)舊金山容積移轉之計算是以保存的建築面積與該筆土地所賦予之容積率的差額，即為可移轉容積。

(3)進行城中區計畫之規劃時，舊金山已先行就可能之容積接受地區先行搜尋，並計算可能接受之容積總數，作為容積移轉市場掌控之

**基礎**。總結而論，舊金山容積移轉制度之實施，與都市計畫之關係密切，實施前先以都市計畫之手段降低計畫區內之基本容積率，並除去大部分之獎勵措施，塑造有利於容積移轉之都市發展環境。其容積移轉制度較紐約市具有彈性，容許移轉交易之範圍不受到特定基地之限制，有助於提高容積可能之交易成功機率。

(三)日本容積移轉：

1、運用方式大致採用下列三種(黃舜銘，2004：2-13)：

(1)土地整體化措施：

此方式即利用土地上空建設時，土地之利用型態並非以既存之狀況開發，而是在整體開發後，再進行權利分割。因此，在此種措施下，日本允許空間權依據特定目的進行調整與處分。

(2)立體換地措施：

此即日本在開發事業中所謂「權利變換」制度，為一種典型之**立體換地**措施。以日本船場中央大樓為例，大樓所有權的成立，是立足在高架橋下之占用權，無必要擁有土地所有的權利，因此大樓具有建物所有權之設定，可販賣給以前的權利者，使占用者分擔一部分的道路建設費用。

(3)取代換地之空間利用措施：

高架道路及鐵路等事業開發的空間權利認定，常以第三機構為仲介，進行設施租賃。例如在個別施工完高架構造後，在利用其下部空間之使用；或者就整體施工上，由開

發主體及空間權利者，就其空間、土地利用比率而決定共同負擔建設費用。

2、日本容積移轉之形式大致可含下列幾種(黃舜銘，2004：2-14)：

(1) 建地共同化，視為一建築物時：

此類容積移轉乃在一個建築物中進行設計調整，以興建共同大廈的方式執行。共同大廈之興建往往是依照出資額比率決定持分比例，此時建築物之樓地板面積亦應以持分比率分配，或進行必要之調整。

(2) 數棟建築物具有用途不可分割之關係：

土地上具有數棟用途不可分割關係之建築物，建築基準法上視為同一筆建地，數棟建物全體適用容積率限制，其中一棟建物為使用之容積則可轉移至其他建築物使用。

(3) 一個集合住宅用地依據綜合設計制度、聯合執行建築物設計制度時：

一個集合住宅用地依綜合設計興建二個以上之構造形成之建築物中，特定行政廳認定各建築物位置及構造對於安全上、防火上及衛生上沒有影響時，容積率之規定視為同一建地，可相互移轉為使用之容積。

(4) 數個建築物位於特定街道區域內時：

日本所謂特定街道區域是指「為達成街道的整建改善、執行街道區域之整建或新建的地區，規定該街道區域內的建築物之樓地板面積對建地面積的比率與建築高度之最高限制及牆面位置限制之街道區域」，而都市計畫之容積率一般是以街道區域為單位制定，若一個街道區域數棟建築物，則必須先確定

數棟建築物間之容積分配，決定進行移轉或綜合設計。

前述為依據建築法規範之容積移轉方式。依據都市計畫規範則包含特定街道地區、重新開發地區計畫、容積適當分配制度及高度利用地區。

(5) 特定街道地區：

以街道區域為單位，將建築物之規劃列入都市計畫中，以便於具備有效空地之市區街道整建改善，以代替建築形式的規定。依據有效空地規模，增加容積率的比例，而整體實施鄰接數個街道區域的計畫時，街道之間可進行容積移轉。

(6) 重新開發地區計畫：

多運用在讓工廠舊址等大規模之低度使用或未使用地，朝向土地利用轉換的方向發展，以達成公共設施整建之目的。此模式適用約1公頃以上之地區，依轉換後的土地利用實施容積率的放寬。

(7) 容積適當分配：

為促進適用於引導容積制度區域之公共設施整建，並確保住宅之供應、樹林地、傳統建築物等，必須以區域計畫詳細規定容積率限制、清楚劃分出區域內之容積率時，在用途區域決定之總容積範圍內進行細部的容積分配，以促進土地的合理利用，達到良好都市環境的形成與保護目的。

(8) 高度利用區域：

為抑制小規模建築物的建築，同時確保建築物建地內的有效空地比例，並促進土地

之合理高度使用與都市功能之更新，依據遮蔽率降低之程度增加容積率之比例。

### 3、日本實施容積移轉之目的：

- (1) 利用高價值之地區，促使多樣化機能的複合及土地高度集約使用。
- (2) 在缺少新土地利用地區，藉空中權之利用，謀求活化土地利用。
- (3) 當某一地區之使用密度與週邊土地密度有不平衡現象時，可導入空中權以修正土地使用分區管制，而將已細分化的建築用地予以整體化，確保適合的利用空間。
- (4) 在土地收購困難且用地徵收費極高地區，引用空中權以共同開發可視為有效因應方式。

### 四、公共設施用地徵收補償及容積移轉相關問題：

#### (一) 公共設施用地徵收補償標準：(林永成，96.08)

##### 1、有關「公共設施保留地」之解釋：

大法官於釋字336號解釋中提及「中華民國77年7月15日修正公佈之都市計畫法第50條，公共設施保留地未設取得期限之規定，與憲法並無牴觸。至為兼顧土地所有權人之權益，主管機關應如何檢討修正有關法律，係立法問題」；並於理由書中指出「雖同法(都市計畫法)第49條至第50條第1項條文設有加成補償，許為臨時建築使用及免稅等補救規定，然非就保留徵收之久暫等，對權利受有個別損害情況，而形成特別犧牲者，予以不同程度之補償。為兼顧所有權人之，如何修正有關之法律，係立法問題」。本號解釋中大法官首先解釋公共設施保留地制度之合憲性，其次提出補償問題，立法者對於公共設施保留期間之久暫問題，及對於

權利所受之個別侵害情況，加以不同程度之補償，是以大法官雖對解釋理由書中提及「特別犧牲」之概念，但是並未承認「對於財產權持續性之限制」係屬於一種「應補償之公用徵收」。

## 2、有關「土地徵收補償」之解釋：

大法官於釋字425號解釋中提及「土地徵收，係國家因公共事業需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。規定此項之徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期限內給予合理之補償。被徵收之土地所有權人對於補償費發給或經合法提存前，仍保有該土地所有權，惟土地徵收對被徵收土地所有權人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，補償費發給不宜遷延過久。」此解釋提及土地徵收係土地所有權人因公共利益所受之特別犧牲應予補償，亦承認因公共利益之土地徵收所造成之「特別犧牲」。

楊松齡(1997)認為，由於我國法制，傳統上僅有義務本位之權義觀念，接受西洋法律時，並未經過個人本位主義觀念之階段，而直接進入社會本位權義觀念之時代，對於個人權利保障之法意識並不強，因此對於調合財產權保障與公用徵收間之失調關係所採之徵收補償，較偏向相當補償之概念。但徵收補償之原則標準，基於人民財產權保障之內涵意旨，以及現行民意趨勢下，宜以基於所有權人之立場，予以完全補償為是。亦即以「所有人之價值原則」(value-to-the-owner principle)來確立徵收補償標準(陳新民，78年)。高原平亦認為，

基於「平等權」、「生存權」之保障既為憲法所明訂，應給予被徵收人財產損失完全之填補（高源平，81.05）。

### 3、有關「特別犧牲補償」之解釋：

大法官於釋字579號解釋中提及「人民之財產應予保障，憲法第15條訂有明文。國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償且補償與損失必須相當……。」此解釋提及人民之財產因公共利益所受之特別犧牲應予合理且與損失相當之補償。國家依法收土地時，對該土地之所有權人及該土地之其他財產權人均應予合理補償，惟其補償方式，立法機關有一定之自由形成空間。由此可知大法官解釋有徵收即有補償，且已有趨向於將憲法財產權保障轉化成「財產價值之保障」。此點與德國所謂「唇齒條款」有異曲同工妙，如德國學者Ulrich Scheuner所陳：在憲法體系中，財產權保障、徵收、補償三者，不僅在經濟上，也在法律上，已融合為不可分之一體性。

我國於大法官440號中解釋，當國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。其中提出兩點，一為「特別犧牲」作為判斷因管制造成損失需要補償的依據，第二「合理補償」為補償支付的範圍。「特別犧牲說」是由德國學者Otto Mayer以自然法上「公平正義」之理念為基礎所創立的，其認為對於特定人所受到的特別犧牲應由

全體社會成員共同負擔，給予特定人補償，才符合公平正義之要求。人民在國家社會的團體中，應共同分攤必要的負擔，如國防外交、公共設施建設等等費用。這些負擔可以分為「一般犧牲」、「特別犧牲」。一般犧牲如繳稅，由全體負擔國家所必須的財政支出；特別犧牲如徵收，因少數人受到國家公權力侵害，而超出一般應有之負擔，所以應予以補償。由於基於公共利益的需求，所以補償之經費應以賦稅的方式轉嫁給全體的社會成員，將個人的特別犧牲，轉化為全體的一般犧牲，將社會團體生活必要的負擔平攤。

#### 4、須為公平合理之補償：

所謂「補償」多用以加害行為原則為適法或無過失之違法行為之損失的填補，與加害原因為不法之損害的填補之「賠償」不同(林紀東，68年)。現代自由民主法制國家，莫不在憲法上揭櫫財產權應予保障，但另一方面基於公共福祉的需要，得徵收財產權，故為調合財產權保障與公用徵收間之失調關係，乃承認因公用徵收所產生之特別犧牲，應由全體共同負擔之，期在公益與私益調合下，仍能達成憲法規定財產權保障之目的，此調合之法律技術，即為徵收補償(陳新民，78年)。

補償之標準何謂「公平合理」？就法學觀點而言，各有不同之主張，分述如次：

##### (1) 完全補償：

一說認為，損失補償之目的在於實現平等原則；另一說認為，損失補償是為因應適合財產權之保障之旨趣而設。

## (2) 相當補償：

一說認為，以「特別犧牲」概念為基礎，主張應對「特別犧牲」為相當之補償，按照補償當時之社會理念，為客觀、公正、妥當之判斷；另一說認為，則採取較彈性、折衷之態度，採完全的補償或不完全的補償，應分別情形定之；即在特殊情況下，而有合理之需要，雖不完全補償，亦應許可之。

完全補償之理念依據，著重於被徵收人生活的再建立，期使被徵收人能回復徵收前之生活狀態所使然，因此對於生存權之土地，因係屬基本人權之一種，其社會性極薄弱，故為「應予擴大之私益」而予以完全補償。相當補償之理念依據，則著重於填補被徵收人所受之經濟損失，因此對於以土地作為資產而保育或利用之財產權性質之土地，因帶有濃厚之社會性，為「應予縮小之私益」而予以相當補償即可。由於對補償學說原則之採行有異，因此在實務上美國、英國、德國、日本等國家，較偏向採完全補償原則，而新加坡及我國則較偏向採行相當補償之原則。

### (二) 容積移轉與『權利轉換』：(林永成，96.08)

私有土地依都市計畫法劃定為道路、公園、廣場、綠地等公共設施保留地，係土地所有權人因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償。惟根據內政部86年統計，當時未徵收公共設施保留地，總面約1萬6千公頃，依當年的公告土地現值計算，徵收費用高達11兆元。為了加速取得公共設施保留地及保障土地所有權人權益等問題，政府提出許多解決

方案，諸如「辦理財政部所定之中央補助直轄市及縣(市)政府取得既成道路試辦計畫補助作業要點」、「都市計畫私有土地公共設施保留地與公有非公用土地交換辦法」、「古蹟土地容積移轉辦法」、「都市計畫容積移轉實施辦法」……等等，其中應用最廣泛當屬容積移轉。容積移轉略可分為古蹟、歷史建物容積移轉、提供公共開放空間使用之可建築土地容積移轉及公共設施保留地容積移轉等4種，而引起爭議最多當屬公共設施保留地容積移轉。

容積移轉之觀念源自於發展權移轉制度，其觀念基礎乃是將土地財產權視為一束由個別權利組成之財產權，其中包含所有權、使用權、受益權、發展權及處分權等等，每一個別權利可自該財產權分離，發展權是一束權利其中之一，所有權人得將發展權從土地所有權分離，單獨處分或移轉至他宗土地發展。

從理論面而言，道路、公園、廣場、綠地等公共設施保留地之所有權人透過移轉容積，讓此等因公益受限之土地權利得到補償，政府則不必花費分毫即可加速取得公共設施用地。然而容積移轉雖會增加接受基地使用強度，但環境品質也隨之發生質變與量變，隨著容積移入，居住活動人口隨之增加，反而衍生公共設施用地不足及交通服務品質下降等問題，並形成狹窄巷弄內矗立一幢幢一、二十層高的大樓，其消防安全堪虞，鄰房的日照權、景觀權也受到剝奪。

#### 1、發展權移轉/容積轉移制度探討：

詹益勝(1997)，容積轉移不分土地使用分區差別與總量關係，僅以地價(公告現值)作為

換算基準是否違反土地使用分區管制的精神，此方案是否周延、若欲全面實行則有待商榷。

劉厚連(1998.06)，就政策面及財務面探討，因政府宥於經費籌措困難，遲遲未能辦理徵收補償，除對於既成道路地主之財產權造成損害之外，亦有違社會之公平。引用美國行之有年的發展權移轉/容積轉移制度運用於解決既成道路之問題，如何在人民財產權保障與政府財政收支平衡的兩難問題間尋求適合的解決方案及在我國所可能遭遇制度之適用性問題。

張翊倩等(2001)，以權利變換方式實施都市更新，對更新地區居民而言，除土地所有權人給予等價分配的保障外，另對其他相關權利人則先行與土地所有權人協議處理，協議不成亦可申請調解或調處(都市更新條例第32條、第39條規定)，同樣能得到法令的公平保障，為一種較能兼顧各權利人利益的更新方式；另資金籌措部分，可以權利變換方式向地主取得土地，由投資者取得資金，減輕政府的財政負擔。但依據日本以權利變換方式實施都市更新的經驗，更新的範圍不宜太大，3公頃以上因權利關係人眾多，協調不易，阻礙更新計畫進行，且權利變換計畫之擬定需先求大部分土地所有權人之同意，協調費時，對於開發十分不易控制。

## 2、容積移轉轉換率問題：

王昱智(2001.06)引用艾吉渥斯箱型理論說明兩個經濟體互換商品的邊際效益，而顯然的，以台北市公佈的『大稻埕歷史風貌特定專用區細部計畫』中5處接收區而言，因現行的轉換率不公，反映出互換過程中邊際效益難以實

現的結果。其容積移轉轉換率是送出與接收基地兩者容積交換的比率，但公告現值的估價方式存有許多缺點，以致於已開發區的高地價、低房價，移轉至新開發區的低地價、高房價地區，產生了價值相乘效果，對公平性與效率性有極大的反效果。且以實際交易價為基礎，建構轉換率模式，經實證結果由原先公告現值的156.32%，縮小為130.34%，相差近25.98%，有效改善公平性問題。

### 3、建立容積移轉交易平台之可能性：

王春木(2007.02)我國長久以來公共設施建設最感困擾的事，即地方政府財政困難，而未能及時取得公共設施保留地的問題，若要解決此問題，可能必須尋求以非金錢的方式為之。以往的研究證實，以容積移轉方式來取得公共設施保留地是可行的途徑之一，然經研究發現，目前我國容積移轉交易市場處於資訊不對稱的環境中，且相關配套制度並不完善，以致於市場存在著許多交易成本，造成市場交易不活絡的現象。因此，研究以交易成本理論為觀點，並以台北縣為空間研究範圍，探討國內公共設施保留地容積移轉市場交易過程中所產生之相關成本，以及了解形成這些成本之原因為何，並提出健全我國公共設施保留地容積移轉市場之相關配套措施，以促進公共設施保留地容積移轉市場交易的活絡。

- (1)在相關理論與文獻的基礎上，透過個案分析及深入訪談方式，探討容積移轉問題與建立交易平台之可能性，研究發現國內的公共設施保留地容積移轉市場有以下的缺點：

- <1>市場資訊不對稱。
  - <2>交易談判協商困難。
  - <3>執行契約成本過高。
  - <4>交易完成後之監督與管制措施困難。
- (2) 針對以上市場上存在的困難，擬出以下運作之機制，藉以改善容積市場的交易情況，其內容包括：
- <1>建立交易平台，提供交易者解決搜尋上的困難。
  - <2>由TDR銀行與仲介公司成立中介組織，並由政府部門加以協助與監督管制，以提供相關資訊予市場中之供需雙方，作為衡量降低本身成本的參考依據。
  - <3>建議建立一交易平台所需之相關配套措施供公私部門之參考。
- (3) 建議公部門可建立以下之**配套措施**：
- <1>相關容積移轉法源依據之整合與容積權利之法制化。
  - <2>適當的揭露容積移轉區位資訊與容積供給者資訊。
  - <3>訂定相關**罰則**以減少政府部門之監督成本
- (4) 建議私部門可建立以下之**配套措施**：
- <1>設立**容積銀行**供容積憑證之存放。
  - <2>代理制度的引入。
  - <3>由仲介公司扮演資訊提供的角色（王春木，2007）。

常見的發展權估算方式有6種(中華民國工程環境學會，2000)，包括：以土地面積為基礎分配、以現行土地使用分區管制之財產權為基礎分配、以地價為基礎分配、以土地之物理性

質為基礎分配、以區位發展的可能性為基礎分配、以實現的發展能力為基礎分配，一般多以前3種為分配方式。

(三)據內政部營建署統計，迄100年底都市計畫公共設施用地中公園、綠地及道路、人行道尚未取得面積，概如表8。

表8 100年底都市計畫公共設施用地尚未取得面積(單位：m<sup>2</sup>)

地區別	公園	綠地	道路、人行道
新北市	794.16	101.45	1474.02
臺北市	473.49	16.24	741.90
臺中市	1006.03	178.72	970.52
臺南市	740.59	151.50	2106.98
高雄市	589.04	105.77	1175.89
臺灣省各縣市	2845.70	555.62	4844.42
福建省各縣市	103.04	4.80	381.71
小計	6552.05	1114.10	11695.44

資料來源：台北市政府都市發展局、高雄市政府工務局、各縣市政府工務(建設)局

## 五、台北市容積管制情形：

(一)台北市未來人口規模推估，詳如表9：

表9 台北市未來人口規模推估

推估觀點	人口規模(萬人)	資料來源
翁地地形順勢發展	350	台北市主要計畫(1982年)
尊軍保護區及保育處	300	台北市綜合發展計畫(1992年)
水資源條件	385	
交通服務水準	360	
環境容受力	295	
環境河染及都市防災	272	台北市都市永續發展指標與策略研擬(1996年)

資料來源：台北市發展為適當容積都市之規劃報告書(林建元，94.06)

(二)據台北市政府函復，該府自96年迄101年9月所核發之建築執照資料綜整：

1、適用容積獎勵、容積移轉案件，其件數統計略如表10：

表10 台北市政府96年迄101年9月所核發之建築執照中  
適用容積獎勵、容積移轉等件數統計表

年度	停車獎勵	綜合設計	捷運聯開	都更獎勵	大稻埕歷史專用區	台北好好看系列	細部計畫獎勵	都市計畫獎勵	總計
96	93 含容積移轉9件	6+2	3	2+3	2	-	2	-	108
97	99+1 含容積移轉9件	9+2 含容積移轉1件	5	1+4	3	-	1	-	118
98	69+2 含容積移轉4件	5+2	2	2+5	3	2	-	-	83
99	71 含容積移轉7件	6+1 含容積移轉2件	2	1+8	1 含容積移轉1件	7+1	-	-	88
100	47+3 含容積移轉8件	3+2 含容積移轉1件	1	4+4 含容積移轉1件	1	-	+1	1 含容積移轉1件	57
101	30+1 含容積移轉4件	6 含容積移轉2件	-	5+3 含容積移轉1件	1	-	-	-	42
小計	416	44	13	42	11	10	4	1	-

註：1. 台北市政府自96年迄101年9月所核發之建築執照中適用容積獎勵、容積移轉之總件數為496件；其中適用容積移轉之件數總計51件。

2. 3. 因部分案件同時適用各項容積獎勵規定，故有重複統計之情形。

(三) 台北市各行政區移入容積量統計，詳如表11：

表11 台北市政府96年迄101年9月所核發之建築執照中  
各行政區移入容積量統計表

地區	件數	移入容積量(m <sup>2</sup> )
大同區	1	993.90
大安區	8	4883.22
士林區	3	2318.42
中山區	5	3309.92
中正區	1	187.23
內湖區	8	11621.47
文山區	2	1707.76
北投區	8	8644.41
松山區	2	1206.22
信義區	5	8048.09
南港區	7	10919.71

地區	件數	移入容積量(m <sup>2</sup> )
萬華區	1	273.47
小計	51	54113.82

## 六、「容積銀行」及相關配套措施：

(一)行政院經濟建設委員會於99年底會同相關部會成立「加速公共建設推動小組」，針對大眾運輸導向發展機制、租稅增額融資機制、結合基金預算及民間參與等制度，研擬具體可行方案，俾供各機關推動創新財務策略及強化審議之參考，以順利推動各項公共建設。上開有關推動大眾運輸導向發展機制，前經該推動小組討論擴大效益規模，請內政部在配合既有法令下，研議重大公共建設影響範圍土地增額容積標售處分收入納入建設基金可行性，並訂定作業要點。內政部遂訂定「以增額容積籌措重大公共建設財源運作要點」，納入該會研議之「跨域加值公共建設財務規劃方案」，並經行政院101年7月24日院臺經字第1010138257號函核定。

(二)「跨域加值公共建設財務規劃方案」之作法為地方政府及公共建設主辦機關必須先行分析各該重大公共建設之影響範圍及其影響範圍內之土地使用分區別、原基準容積、獎勵容積及都市發展容受力等主客觀因素，評估以變更都市計畫提高建築容積方式公共建設籌措財源之可行性，再由地方政府依照都市計畫法定程序辦理檢討變更主要計畫及細部計畫，包括：1. 訂定增額容積實施地區及其粗估增額總容積量；2. 依照公共建設影響程度、都市發展容受力、土地使用分區別、原基準容積及接受容積範圍等綜合考量，訂定不同之增額容積最高上限；3. 檢討增額容積實施地區內

既有都市計畫相關容積獎勵適用項目及訂定容積獎勵上限規定，並檢討增額容積實施地區之容積移轉相關規定……等事項。其中有關「增額容積」，主要目的係為籌措公共建設財源，尚無提撥部分容積做為公益使用。

#### 七、現行容積制度之缺失：

##### (一)計畫目標(主要計畫)與實施策略(細部計畫)呈失控狀態：

都市計畫之主要計畫為上位階指導都市之生活品質、景觀，並且由中央審核。而都市計畫之細部計畫則授權地方政府自行訂定，對於各地區之居住密度、土地使用強度、各分區使用管制等，並考量政府財政，研擬可行之執行方案，由地方執行開發與管制。但中央對地方的執行結果沒有稽核及控管機制，造成地方執行偏差與主要計畫不合，呈現失控狀態。

##### (二)容積制度與土地強度管制呈失序狀態：

有關各式獎勵容積已使土地使用分區管制之容積率形同虛設(如住宅區土地卻有商業區之容積)，呈現失序狀態。

##### (三)容積獎勵制度與外部成本呈失衡狀態：

各式容積之獎勵，致增加都市人口集中化，以及增加道路交通、地下水道等公共設施負荷量，使平均每人享有綠地面積下降，不利於環境品質，這些外部成本並且由社會大眾負擔。

##### (四)從都市計畫到建築管理到土地登記呈失調狀態：

從核定法定容積到各式獎勵容積，再到建築管理之免計容積項目，再到登記制度將雨遮、陽台、公共設施納入登記面積並作為銷售計價之面積，再再使容積之主要精神呈現失調狀態。

## 八、對於我國容積移轉制度之建議：

(一)立法院「引進美國發展權移轉銀行交易制度改善我國容積移轉市場之立法方向研析」專題研究(劉厚連，97.03)，就法制面提出修法建議如次：

- 1、長期應建立容積銀行主導交易制度，透過容積銀行的最終買者、定價者、中介者、供需調節者等角色，確保容積市場的效率與公平。
- 2、近程應透過交易平台以活絡容積移轉市場，並解決搜尋成本過高、價格資訊缺乏、交易缺乏安全、容積持有者難以部分處分容積、容積持有者融資困難及開發者無法確立開發案可容積移轉等問題。
- 3、增訂容積銀行建立與運作的法源依據，建議增訂都市計畫法第83條之2賦予主管機關得成立容積銀行之權力並授權其制定相關實施辦法。

(二)國立政治大學地政系暨私立中國地政研究所博士論文「公共設施保留地容積移轉市場交易機制之研究」(劉厚連，99.07)建議如下：

- 1、容積移轉制度應納入容積供需的調節機制：

從容積市場的角度，供需的調節是為避免容積價格過低，損害到公共設施保留地地主財產權。政府有將容積視為免費的政策獎勵工具，而未審慎使用容積移轉或容積賦予的獎勵手段，造成容積移轉的政策效果無法達成。美國的TDR市場建立常以市場性為重要考量，努力創造有利於發展權移轉的制度環境。而我國的容積移轉制度，目前並無市場規劃，在容積市場建立及容積增加所造成的環境品質影響問題之控管上，有所欠缺。因此，從市場理論的經濟分析後，本文建議政府在容積移轉機制的改進

上，實應納入供需的調節機制，且應檢討目前所有容積與獎勵法令的必要性，為最合適的縮減。一方面維持容積合理的交易價格與市場，另一方面避免同一接收容積地區過度的發展，且透過政策性收購，輔助公共設施保留地的取得與建設，進而改善公共設施的服務品質。

## 2、容積銀行交易平台應擔任引導及輔助一般容積交易市場建立之角色：

繳交代金折抵容積移轉新制推行後，如果沒有對可繳交代金折抵容積數量及以此方式移轉容積的價格進行管理，將有與民爭利之虞，且使公共設施保留地地主透過在自由市場交易獲得補償途徑之機會更為減少，違反容積移轉制度設計的初衷。因此，為了跳脫政府藉由創造容積、買賣可建築容積權利，忽視環境及人民權益只側重取得財源之疑慮。本文認為政府在容積移轉的機制設計上，仍應維持其透過自由市場容積的買賣，以使移出基地地主獲得適當補償的核心精神。對於目前在容積移轉市場所面臨的交易訊息不對稱、不透明，所導致交易一方處於不利地位之問題，建議引入容積銀行提供透明價格資訊，使買賣雙方將能在更易掌握正確資訊下議價，以節省討價還價所造成的時間及議價成本，加速達成容積交易。

## 3、引進容積銀行交易機制，維繫容積交易市場適當活絡：

汲取美國發展權銀行成立後擔任發展權移轉市場中介者的角色，發揮了使交易便利、價格維繫、交易成本節約及以相同預算保護更多限制發展區土地之優點。建議由直轄市、縣(市

)政府委託公營銀行擔任容積銀行之角色，並成立專款專用的基金，提供服務費用及運作基金；其主要營運項目包括：容積市場相關資訊蒐集公開、標準容積買賣、容積交易平台，以及辦理政策性之容積購買。容積銀行依政策需求所購買之容積，可以為了配合公共設施興建之需要，也可以是為了減少容積的供給總量，為達到上述功能，容積銀行委託銀行行之，可以避免其在買賣容積時受相關法規之限制。容積銀行也可解決買賣雙方交易需求的時間差問題，使市場交易維持適當的活絡。

#### 4、成立容積價格與供需調節會議，引導容積移轉政策：

目前市場上公共設施保留地移出容積的價格有偏低反映其使用價值的現象，造成容積交易量侷限，且衍生送出基地地主無法依原制度設計，可藉由容積移轉加速取得替代徵收的補償問題。因此，將來成立的容積銀行應具備解決容積價格資訊不對等所造成容積移出價格偏低的能力，其方法是透過標準容積的估價取得容積交易第一級市場的容積價格，並藉由標準容積價格的公示及市場相關資訊充分揭露的方式，對於交易價格進行矯正。透過以容積轉換率轉換為標準單位容積後，以此為標的進行媒合交易，為了確保容積銀行的運作能落實政策目標，建議由地方政府成立「容積價格與供需調節會議」，納入學者、專家及相關團體代表為集體決策，審核容積銀行買賣容積(標準容積)之價格、政策決定容積總量的儲備與釋出、政策決定公共設施保留地取得的運用及容積交易

之行政管理等。

5、建立解決訊息不對稱問題之容積定價機制：

交易市場的信息不對稱，是指買賣雙方對於市場經濟活動中，所掌握瞭解相關資訊間存在差異，掌握資訊較多者，通常比掌握資訊較少者，在交易中居於較有利的地位，也將獲得更多交易剩餘。容積交易之訊息不對稱問題，包括：對容積交易對象、市場供需情況及真正價值的資訊掌握。由於市場交易資訊的不透明及容積購入後真正產生價值具私人價值。因此，公共設施保留地地主，作為容積的原始賣方，一般是處於資訊的弱勢。而目前的交易價格係透過買賣雙方的議價過程加以決定，不論從理論或實務觀之，對於交易剩餘的分配，都是對於資訊少的一方不利。故倘在賣方資訊弱勢之情況下，欲透過買賣的機制設計，使得賣方獲得更接近其持有容積可創造的價值。政府透過標準容積價格交易平台的建立，可以影響買方獲取交易剩餘因素的市場地位及控制資訊能力，以實現賣者的容積能達到市場價位之價格目標。

6、透過標準容積建立、容積銀行介入融資及容積市場價格之提供，維繫容積價格：

公共設施保留地容積移轉市場價格之混亂，主要的原因在於現行市場機制下政府未介入建立有公信力之市場交易平台並提供充分的交易資訊，使中人有很大的價格操縱空間並賺取差價，造成地主售出容積可得價金偏低，且不同交易案件價格差距甚大，形成不公平之現象。本研究建議應強制要求辦理容積交易及融資

時，買賣雙方必須申報實際成交價格資訊、銀行為融資時必須送交鑑價資料，使容積銀行可以掌握原始資料，並透過嚴謹程序建立標準容積價格，協助交易便利與引導容積價格走向。另容積銀行應承作公共設施保留地之容積融資業務，並規定承貸成數提高到鑑價之合理成數，以維護其最低價格。進而形成容積市場中最低價格(可承貸格)之信心，維繫容積市場價格之穩定。

## 陸、結論與建議：

本院為瞭解現行容積移轉、買賣及總量管制規定，乃決議進行專案調查研究，茲經調查完竣，臚列結論與建議如後：

### 一、我國都市計畫法暨相關規定對於各縣市細部計畫中各種獎勵容積無法控管，相關機制付之闕如，造成容積獎勵制度與外部成本呈失衡狀態，亟待改進。

(一)按都市計畫法第1條規定：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」同法第22條規定：「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：一、計畫地區範圍。二、居住密度及容納人口。三、土地使用分區管制。四、事業及財務計畫。五、道路系統。六、地區性之公共設施用地。七、其他。」及第39條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」另按都市計畫法臺灣省施行細則第33條規定：「都市計畫地區內，為使土地合理使用，應依下列規定，於都市計畫書內訂定容積管制規定：一、住宅區及商業區，應依計畫容納人口、居住密度、每人平均居住樓地板面積及公共設施服務水準，訂定平均容積率，並依其計畫特性、區位、面臨道路寬度、鄰近公共設施之配置情形、地形地質、發展現況及限制，分別訂定不同之容積率管制。二、其他使用分區，應視實際發展情形需要及公共設施服務水準訂定。

三、實施容積率管制前，符合分區使用之合法建築物，改建時其容積規定與建築物管理事宜，應視實際發展情形需要及公共設施服務水準而訂定。**舊市區小建築基地**合併整體開發建築，或舊市區小建築基地合法建築物經縣(市)政府認定無法以都市更新或合併整理開發建築方式辦理重建者，得於法定容積百分之三十之限度內放寬其建築容積額度或依該合法建築物原建築容積建築。」同細則第34條規定：「都市計畫地區各土地使用分區之容積率，依都市計畫書中所載規定；未載明者，其容積率不得超過下列規定：……。」業明定「容積(或容積率)管制」需依當地之計畫容納人口、居住密度及公共設施服務水準等訂定，對於舊市區經政府認定未能以都市更新辦理重建者，得於法定限度內放寬容積率30%，並明定各土地使用分區之容積率上限，都市計畫書未載明者，不得超過該上限規定。

(二)次按都市計畫法第23條規定：「**細部計畫**擬定後，除依第十四條規定由內政部訂定，及依第十六條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣(市)政府核定實施。」「前項細部計畫核定之審議原則，由內政部定之。」再按都市計畫細部計畫審議原則第7點規定：「細部計畫內各種住宅區及商業區之容積率，應依據主要計畫分派之人口數或細部計畫推計之計畫人口數、直轄市、縣(市)政府所訂每人平均居住樓地板面積，並參酌**實際發展現況**需要與**公共設施用地面積服務水準**檢討訂定之。其他各使用分區及公共設施用地應依其計畫特性、區位、面臨道路功能、寬度、鄰近公共設施之配置

情形、地形、地質、水文及發展現況，分別訂定不同之容積率。」同原則第8點規定：「依第七點訂定之容積率，不得逾越都市計畫法省(市)施行細則或土地使用分區管制規則之規定，且不得違反主要計畫有關使用強度之指導規定。」明定都市計畫之主要計畫為上位階計畫，指導都市之生活品質、景觀，並且由中央審核；而都市計畫之細部計畫則授權地方政府，視各地區之居住密度、土地使用強度、分區使用管制等，並考量政府財政，研擬可行之執行方案，自行訂定，並由地方執行開發與管制。

(三)依上開法令規定，我國各縣市之細部計畫係由各縣市政府自行核定，惟查，中央對地方的執行結果並無稽核及控管機制，內政部雖訂定有審議原則，但欠缺實質拘束力，對於各縣市政府將各式各樣之獎勵容積寫入細部計畫核定實施，無法控管，相關機制付之闕如，造成地方執行與主要計畫不合等失控狀態；且大量之獎勵容積，亦將導致都市人口集中化，並增加道路交通、地下水道等公共設施負荷量，使每人平均享有綠地面積下降，不利於環境品質，這些外部成本將由社會大眾負擔，造成容積獎勵制度與外部成本呈失衡狀態。亟待改進。

## 二、我國都市計畫之容積制度欠缺總量管制，相關機制顯有闕失。

(一)容積總量管制之意義，係指基於容受力觀念下，某一地區於一定期間內，在維持其環境與生活品質的情況下，所能容納的最大人口數量，並就此最大人口量透過都市計畫管制策略，管制其土地開發之區位、時序、速度、總量與品質。其意涵

在於提昇土地利用效率、避免財政資源浪費、解決市場失靈、健全都市風格、提昇生活品質等。

(二)據內政部說明有關臺灣地區容積總量管制辦理情形略以：容積總量管制係屬傳統理性規劃理論之概念，在臺灣都市計畫操作過程中，最常被運用於擬訂計畫規劃階段，計算計畫容納人口；早期都市計畫以居住人口作為容積管制之依據，係以每人居住面積50平方公尺計算。經查，臺灣地區早期曾針對新訂及擴大都市計畫進行控管，以避免都市計畫區過於浮濫，造成發展失控及政府財政負擔沈重；惟並未針對已實施都市計畫地區進行依計畫人口實施容積管制，故我國目前尚無完整辦理容積總量管制之情形。

(三)綜上，有關各縣市政府之新增、後期發展區等都市計畫實應注意避免都市計畫區過於浮濫，避免造成土地無限制發展與擴充，及增加政府財政負擔。另對於已實施都市計畫地區，則應建立控管容積總量之管理機制，並依計畫人口實施容積總量管制，以維持環境與生活品質。惟查，我國目前仍無辦理容積總量管制，相關機制顯有闕失。

### 三、私有未徵收公共設施保留地之容積移轉制度，恐超出原有都市公共設施負荷量，理應全面檢討。

(一)按臺北市都市計畫容積移轉審查許可條件第4點規定：「前點第一項第二款所稱之私有未徵收之公共設施保留地，應符合下列條件：(一)未開闢公園用地、綠地、廣場：1.該公共設施保留地面積，須小於二公頃以下。2.送出基地申請範圍內之土地所有權人，須全數同意辦理容積移轉。(二)道路用地：1.符合下列任一規定者：(1)未開闢計畫道路寬度達十五公尺以上，送出基地申請範圍

圍須為完整路段，且二側均與現有已開闢之八公尺以上計畫道路相連通。(2)已開闢計畫道路寬度達十五公尺以上，且持有年限達5年以上(因繼承或配偶、直系血親間之贈與而移轉者，其持有年限得予併計)者。(3)符合『臺北市政府消防通道劃設及管理作業程序』第3點第1項第1款『消防通道』之未開闢計畫道路。(4)毗鄰捷運聯合開發基地未開闢計畫道路。2.前款道路用地(1)、(3)、(4)之送出基地申請範圍內之土地所有權人，須全數同意辦理容積移轉。」則以臺北市為例，希望優先取得之公共設施保留地，主要為二公頃以下之未開闢公園用地、綠地、廣場及道路等政府無財政能力取得之公共設施用地。

(二)據現行法令規定，可適用容積移轉的移出基地包括古蹟土地及公共設施保留地(公園、道路)等。另依據內政部營建署函復之統計資料顯示，臺北市未取得之公共設施保留地計有2609.83公頃，其中公園473.49公頃、綠地16.24公頃、道路及人行道741.9公頃，可辦理容積移轉之面積約1231.63公頃；再依該署說明統計計算可得，如以公告地價買進1單位土地面積，將可移出2單位容積面積( $345.8/166.6=2.07$ )。換言之，臺北市未取得之公共設施保留地若全部辦理容積移轉，將可產生2463.26公頃之容積樓地板面積，進而創造出4187.5公頃可銷售並登記之樓地板面積。再以每人50平方公尺計算，約可供492.65萬人居住使用( $246326000/50=4926520$ )。

(三)另據本院調查7縣市主要容積移轉來源，發現以道路用地作為容積移轉來源居多，成為政府取得公共設施用地之重要手段。惟查，有關公共設施之

「道路」用地何以有「容積」？據內政部營建署說明略以「考量地方政府財政拮据無力取得，影響都市健全發展及保留地所有權人權益，且立法院審議86年度中央政府總預算附帶決議，要求該部提出全面實施發展權與所有權分離制度之具體方案，據以研修(訂)相關法令，透過發展權移轉之自由市場機制，均攤土地發展利益與土地發展限制成本，爰擬具都市計畫容積移轉實施辦法，賦予私有公共設施保留地建築容積並調整至其他可建築土地建築使用云云。基此，道路用地可供「容積移轉」。另詢問內政部以如果全國各縣市公共設施保留地若全部容積移轉，將增加多少都市容積？據復無具體統計資料。但若以臺北縣容積移轉辦理情形為例，自90年至99年7月底總計容積移轉109萬9,026平方公尺之樓地板面積(縣府總計獲得捐贈土地面積30萬2,384平方公尺，開發商平均每捐贈土地1平方公尺可獲得3.42平方公尺之容積樓地板面積)，如以每人30平方公尺計算可供居住面積，推估可供3.6萬人<sup>[1]</sup>居住(如以每人50平方公尺計算可供居住面積，推估可供2.2萬人居住)。另臺北縣尚有6,000多公頃之公共設施保留地尚未徵收，據此推估，如持續採行容積移轉政策，臺北縣將可增加容納約684萬人<sup>[2]</sup>(如以每人50平方公尺計算可供居住面積，推估可供410萬人居住)之樓地板面積，屆時公共設施將嚴重不足，生活環境品質將更行惡化。

(四)再依98年都市及區域發展統計彙編，統計臺北市人口為262.2萬人，再依臺北市發展為適當容積都

---

<sup>[1]</sup>  $1099026 \text{ (m}^2\text{)} \div 30 \text{ (m}^2\text{/人)} = 36634 \text{ 人}$

<sup>[2]</sup>  $60000000 \text{ (m}^2\text{)} \times 3.42 \div 30 \text{ (m}^2\text{/人)} = 6840000 \text{ 人}$

市之規劃報告書(2005年)，以考量盆地地形順勢發展、尊重保護區及保育區、水資源條件、交通服務水準、環境容受力、環境污染及都市防災等前提下，推估臺北市未來人口規模介將於272~350萬人。故若前開公共設施保留地全部以容積移轉方式取得，勢必造成一定程度之居住、交通及公共設施服務水準衝擊，加重公共設施負擔，甚至超出原有公共設施負荷量，對於都市整體容受力顯有疑義，理應全面檢討。

#### 四、容積移轉制度欠缺配套措施，造成區域失衡，影響都市健全發展，亟待檢討改進。

(一)有關容積移轉之跨區規定，在古蹟容積移轉部分，文化資產保存法暨古蹟容積移轉辦法等並無設限；至於公共設施保留地之容積移轉雖有所限制，惟僅於審查資料正確性，由開發商提出申請，並經都市計畫委員會審議通過後，即可辦理容積移轉。又以臺北市為例，其「同一主要計畫區」，實含括所有行政區(大安區、中正區、萬華區、大同區……)，故無跨區限制問題，導致區域發展不均衡。

(二)依臺北市政府函復轄內各行政區移入容積量統計，96年到101年9月總計容積移轉件數51件、移入容積量54113.82平方公尺中，以內湖區8件、移入容積量11621.47平方公尺最高；南港區7件、移入容積量10919.71平方公尺居次；大同區、中正區及萬華區各1件、分別為993.90平方公尺、187.23平方公尺及273.47平方公尺最低。另以新北市為例，大量道路地被開發商作為容積移轉來源，惟取得後非但無法增加公共設施服務水準，卻增加發展密度，造成都市環境之衝擊。

(三)次據臺北市政府都市發展局委託財團法人國土規劃及不動產資訊中心辦理之「容積移轉制度-容積銀行操作機制可行性研究」(華昌宜, 99.01)一文指出,大同區與萬華區之允建剩餘容積率最高,分別為617%與580%,而松山區與士林區之允建剩餘容積率最低,分別為118%與117%。若以基準剩餘來看,松山區與大安區之剩餘容積甚至為負值,表示容積發展超過法定容積。故建議檢討容積移轉時,應限制剩餘容積為負值之地區,以均衡都市發展。

(四)綜上,容積跨區移轉欠缺配套措施,造成容積轉往高單價、易銷售地區,據研究甚有部分地區已超過該區之可能上限,導致區域失衡,不利都市環境健全發展,亟待檢討改進。

**五、道路用地與古蹟容積移轉之核計制度有所闕失,且應列出容積移轉之優先順序;另對於所取得之公共設施保留地地上占用物無法逐一排除,衍生政府管理成本問題,理應檢討。**

(一)有關發展權之估價方式,學理上常見有6種,包括:以土地面積為基礎分配、以現行土地使用分區管制之財產權為基礎分配、以地價為基礎分配、以土地之物理性質為基礎分配、以區位發展的可能性為基礎分配、已現實的發展能力為基礎分配,一般多以前3種為分配公式(林永成, 96.08),相關計算方式仍應符合目的、立法意旨、交易常規等,合先敘明。

(二)有關公共設施保留地(如道路、公園等)之容積移轉計算方式,按都市計畫容積移轉實施辦法第9條規定:「接受基地移入送出基地之容積,應按申請容積移轉當期各該送出基地及接受基地公告土

地現值之比值計算，其計算公式如下：接受基地移入之容積=送出基地之土地面積x(申請容積移轉當期送出基地之公告土地現值/申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值)x接受基地之容積率。」基此，公共設施保留地係以土地公告現值為計算比例換算成容積率。另有關古蹟歷史建築物及設定地上權之容積移轉計算方式，則依古蹟土地容積移轉辦法第8條規定：「送出基地移出之容積，於換算為接受基地移入之容積時，其計算公式如下：接受基地移入容積=送出基地移出之容積x(申請容積移轉當期送出基地之毗鄰可建築土地平均公告土地現值/申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值)」。「前項送出基地毗鄰土地非屬可建築土地者，以三筆距離最近之可建築土地公告土地現值平均計算之。」「前二項之可建築土地平均公告土地現值較送出基地申請容積移轉當期公告土地現值為低者，以送出基地申請容積移轉當期公告土地現值計算。」「前項送出基地屬第六條第一項第一款之土地者，其接受基地移入之容積，應扣除送出基地現已建築容積及基準容積之比率。其計算公式如下：第六條第一項第一款土地之接受基地移入容積=接受基地移入之容積x[1-(送出基地現已建築之容積/送出基地之基準容積)]」。「第一項送出基地屬第六條第一項第三款且因國家公益需要設定地上權、徵收地上權或註記供捷運系統穿越使用者，其接受基地移入容積計算公式如下：送出基地屬第六條第一項第三款且因國家公益需要設定地上權、徵收地上權或註記供捷運系統穿越使用者之接受基地移入容積=接受基地移入之容積x[1-(送出基地因國家

公益需要設定地上權、徵收地上權或註記供捷運系統穿越使用時之補償費用/送出基地因國家公益需要設定地上權、徵收地上權或註記供捷運系統穿越使用時之公告土地現值)]。

(三)承上，有關古蹟歷史建築之容積移轉計算公式，係依整體容積量扣除已建築容積量乘以土地公告現值進行交易，與公共設施保留地之容積移轉計算公式以公告土地現值比乘進行交易，兩者之計算公式不同，造成市場交易價格不同，假設面積、公告現值、折數皆相同地區，如以商四容積率800%地區，古蹟歷史建築之容移價格甚而比公共設施保留地容移價格高達8倍。基此，臺北市於97年5月開放道路用地可以容積移轉後，使得古蹟及歷史建築之容積價格下跌，造成古蹟所有權人不滿；又古蹟容積移轉制度需提出古蹟管理維護計畫或古蹟主管機關核定之修復、再利用計畫，在整體開發案上會耗費許多時間，增加開發商開發成本，且增加諸多不確定性，對於開發商來說，道路地之容積移轉程序單純，相較之下容易取得且價格低廉。是故，政府辦理容積移轉政策，理應建立容積移轉取得之優先順序，並檢討計算公式之基準，以取得一個均衡點。

(四)另查，公共設施保留地(如道路)於都市計畫位階時並無容積，但於容積移轉公式時以公告之土地現值為計算依據，造成任何土地不管使用分區，只要有公告現值即可計算容積移轉之盲點，相關制度顯有疑義；且所取得之公共設施保留地僅為持分土地，對於是否有地上物占用無法逐一排除，亦衍生政府管理成本問題，理應檢討。

六、各式獎勵容積過多，且衍生政府管理成本問題，不

### 合時宜容積獎勵理應退場。

(一)我國獎勵容積相關規定及種類繁多，在都市計畫法規層面，有都市計畫容積移轉實施辦法、都市更新條例、交通部主管之大眾捷運法第7條訂定之大眾捷運系統土地開發辦法；文化資產保存法部分有依該法第33條訂定之古蹟土地容積移轉辦法。另有部分屬於地方政策性獎勵容積，例如各縣市細部計畫內之土地使用管制要點中訂定之開發時程獎勵、指定留設公共開放空間位置與面積、空地維護管理、綠建築、公益性活動空間、配合地方政府指標性施政政策之獎勵容積……等規定。亦有部分屬於地方自治條例，例如：桃園縣鼓勵建築物增設停車空間自治條例……等。還有其他特殊規定，如海沙屋、輻射屋善後處理等規範，實不勝枚舉。

(二)惟查，各式獎勵容積亦衍生出政府管理成本與公平正義問題，例如大眾捷運獎勵容積：政府投入大量資金建設捷運系統，惟利益由鄰近地主戶獲得，顯失社會公平正義。開放空間獎勵容積：開發商獲得獎勵容積，卻由住戶承擔封閉未對外開放等使用管理問題，增加政府管理取締等社會成本，顯失公平允當。另有關空地綠化獎勵容積、停車獎勵容積等，開發商獲得地上獎勵容積以及地下停車位等銷售利益，卻衍生政府管理具公益性之獎勵停車位問題，亦造成政府負擔。顯見，不合時宜、不具公益性質之獎勵容積理應漸進退場或改革。

七、現行容積制度淪為容積率個案審議與都市計畫個案變更，破壞基準容積率規定，並造成都市計畫審議效率低落，除應檢討制度面外，並應建立容積政策

## 之統合機制。

(一)依據97年世界銀行調查報告，我國申請建造執照需30項程序共計198天，世界排名第198位，復於世界銀行於101年10月23日發布《2013經商環境報告》(Doing Business, 2013)，於185個經濟體中，我國經商便利度(Ease of Doing Business, EoDB)總體排名全球第16名，較100年第25名進步9名，該總體排名計評比10項指標，其中申請建築許可指標由第76名躍升至第9名，計進步67名，為我國10項評比指標中進步最多者。揆其原因，係98年起內政部會同臺北市政府推動建築執照、使用執照單一窗口發照作業，強化分級管理制度及相關消防、汙水下水道申請程序之簡化，且於101年擴大為「五層以下(工廠倉儲/辦公服務類)建築單一窗口發照中心」，擴大服務範圍至五層以下(工廠倉儲/辦公服務類)建築物建築執照核發及竣工聯合檢查單一窗口申請，顯見我國申辦建造執照方面已有顯著進步。惟查，此份報告尚未加入各縣(市)都市設計審議由申請人掛號到核可時間，有關獎勵容積審議、容積移轉審議、都市設計審議部分，均未列入其中，仍有進步空間。

(二)以美國舊金山市為例，該市於進行城中區計畫之規劃時，先行就可能之容積接受地區先行搜尋，**並計算可能接受之容積總數**，作為容積移轉市場掌控之基礎。且該市之容積移轉制度實施，與都市計畫之關係密切，實施前先以都市計畫之手段降低計畫區內之基本容積率，並除去大部分之獎勵措施，塑造有利於容積移轉之都市發展環境。另以紐約市為例，該市之容積移轉係架構在原有之土地使用分區概念內，並在原有之容許發展強

度內調度發展容積。舊金山市之容積移轉制度較紐約市具有彈性，容許移轉交易之範圍不受到特定基地之限制，有助於提高容積可能之交易成功機率。

(三)綜上，有關基準容積(如臺北市商四800%……等)都市計畫法暨相關細則等雖已有規定，惟獎勵容積制度卻破壞此基準容積規定，致現行容積制度淪為容積率個案審議，並造成都市計畫審議委員會、都市更新審議委員會、都市設計審議委員會等案件倍增，議事效率低落，亦造成開發商、都市更新之地主戶對於分配面積之不確定性，其制度面亟待檢討，政府並應建立一容積政策之統合機制。

八、我國都市高容積、高密度發展政策及容積移轉制度已造成環境衝擊，影響鄰近居民之景觀、日照權能。另內政部函釋基地非屬住宅區興建住宅時，則不須檢討對鄰近住宅區之日照影響，有違保障住宅居住品質之立法精神，法制面顯有闕失。主管機關應正視檢討鄰棟間距、通風採光等規範，完備法令建制。

(一)按都市計畫容積移轉實施辦法第4條規定：「直轄市、縣(市)主管機關為辦理容積移轉，得考量都市發展密度、發展總量、公共設施劃設水準及發展優先次序，訂定審查許可條件，提經該管都市計畫委員會或都市設計審議委員會審議通過後實施之。」據此，政府在審查容積移轉時實可對都市計畫產生之衝擊加以控制。惟目前有關機關難以落實管理，造成售屋市場引導高樓化、都市集中化現象，產生諸多都市環境問題，例如：LED燈光害干擾、鄰棟間距過密影響通風採光，

以及景觀權與日照權等問題。

(二)次依建築鄰人生活環境權益-日本東京都國立市國立大廈興建紛爭案例與景觀利益(蔡玉娟, 101.09)一文指出,日本最高法院針對「東京都國立市國立大廈興建紛爭案例」,首度肯認景觀利益為法律上所保護利益,因此該案例對日本景觀利益之確立,具有指標性意義,亦影響其後日本與景觀利益相關判決之結果。文中提到,日本「景觀法」於2004年制定公布,2005年全面實施;「景觀法」制定之目的,乃是為了要整合現行與景觀相關法律之規定,使景觀行政能夠更體系化並有執行上之強制力。景觀利益較能在事前預防與事後救濟上得到雙重的確保。

(三)另依最高行政法院99年度判字第504號判決為例,該事件起因於高雄縣政府核發一棟地上22層建築之建造執照,而其鄰人(原告)認為該建築興建完成後勢必影響住宅之景觀與日照而提起撤銷建造執照處分之訴訟,在高等行政法院之判決中認為原告所持興建22層高建築侵害其房屋之景觀權,折價達4成之主張,尚不能謂為法律上利益受損,僅單純為事實上利益或反射利益受損害。後在最高行政法院則廢棄高等行政法院判決,其舉建築技術規則建築設計施工編第23條規定,認為日照權為該建築規則所保障,依保護規範理論,原告已為法律上利害關係人而得為提起撤銷訴訟之主體,至於景觀眺望權部分,則發回原審法院調查相關建築規範是否有保護建築鄰人景觀眺望權之意旨。復依高雄高等行政法院100年訴字第117號判決亦為建築鄰人所提認相鄰之建築興建已侵害其日照權與景觀權益,而欲撤銷

該相鄰建築之建造執照之主張，該案判決已認可原告為建造執照行政處分之法律上利害關係人。相關爭訟主因，皆為高樓化影響鄰人之景觀權與日照權，都市及建築主管機關應防範未然，健全有關法制作業，達到事前確保的效益，以及事後救濟權益之確保。

(四)另按建築技術規則建築設計施工編第23條規定：「住宅區建築物之高度不得超過二十一公尺及七層樓。……依本條興建之建築物在冬至日所造成之日照陰影，應使鄰近基地有一小時以上之有效日照。」次按內政部營建署90年3月13日(90)營署建管字第906458號函送之會議結論略以：「按建築技術規則建築設計施工編第23條第2項規定……，探究條文之立法精神，旨在保障住宅區之居住品質，依其規定，所稱『鄰近基地』似應指鄰近基地同為住宅區而言；至於基地非屬住宅區而鄰近基地為住宅區時，是否需檢討應使鄰近住宅區基地具有一小時以上之有效日照，現行建築技術規則尚無明文。各直轄市、縣(市)主管建築機關如認為需要，得另依地方制度法訂定有關日照之相關自治規則，以資規範。」故若基地非屬住宅區(例如：捷運系統用地)而興建住宅時，則不須檢討對鄰近住宅區之日照影響，有違保障住宅居住品質之立法精神，其法制面顯有闕失。

(五)再查，我國建築法系有關通風、採光等相關規定，僅見於建築技術規則建築設計施工編第23條、第40~45條及第166條之1，主要為冬至日所造成日照陰影，應使鄰近基地有1小時以上之有效日照等基本規範。惟面對高容積、高密度都市發展現狀，通風、採光與日照、景觀及鄰棟間距等影

響實為「健康建築設計」，理應全面檢討有關規範，並提升法令位階，以改善國人住的健康，並提供良善之居住生活品質。

九、容積移轉交易制度資訊欠透明，應研議建立容積交易平台，或研究容積銀行交易之其他可能性，除可增加政府財源，亦可解決既有都市環境景觀問題。

(一)依據公共設施保留地容積移轉市場交易機制之研究(劉厚連，99.07)文中指出，我國容積移轉市場存在容積總量超出環境容受力、市場所能提供之交易資訊不足、容積價格落差過大、中介者所提供的服務仍待加強及交易成本偏高等問題，需透過政府介入加以解決。

(二)另據立法院專題研究「引進美國發展權移轉銀行交易制度改善我國容積移轉市場之立法方向研析」(劉厚連，97.03)指出，就容積移轉問題，於法制面提出修法建議如次：一、長期應建立容積銀行主導交易制度，透過容積銀行的最終買者、定價者、中介者、供需調節者等角色，確保容積市場的效率與公平。二、近程應透過交易平台以活絡容積移轉市場，並解決搜尋成本過高、價格資訊缺乏、交易缺乏安全、容積持有者難以部分處分容積、容積持有者融資困難及開發者無法確立開發案可容積移轉等問題。三、增訂容積銀行建立與運作的法源依據，建議增訂都市計畫法第83條之2賦予主管機關得成立容積銀行之權力並授權其制定相關實施辦法。

(三)有關政府興建重大設施，以捷運為例，對於捷運沿線場站等之周邊地主，政府投入資金獲得之開發利益，理應由透過購買容積之制度回收開發利益，增進政府財源。或例如斷層線禁限建地區、

工業區用地回饋、住宅區變更為商業區等，相關制度顯可以研究其可能性，惟，制度面之設計避免皆為開發商主導之容積買賣回饋，以現行作法為例，目前皆為開發商購買容積移轉至新建案，增加銷售面積追求利益極大化，一般民眾反而產生嚴重之相對剝奪感，制度面亦可思考解決一般民眾使用管理層面之都市環境景觀問題。綜上，有關容積移轉交易制度，市場所能提供之交易資訊顯有不足，應研議建立容積交易平台，或研究容積銀行交易之其他可能性，避免實質利益為少數人壟斷，除可增加政府財源，亦可解決既有都市環境景觀問題。

調查研究委員：馬以工

葉耀鵬



## 柒、參考文獻：(依姓氏筆劃次序)

### 一、專書：

- (一)李建德、羅興貴，96年10月，《我國容積移轉制度之研究》，臺北縣政府地政局暨各地政事務所96年度專題報告，第7-12頁。
- (二)林永成，96年4-8月，《以『權利價值』轉換取得公共設施保留地之研究》，臺中市政府96年度自行研究發展報告，第18-24頁。
- (三)林建元，94年6月，《臺北市發展為適當容積都市之規劃》，臺北市政府都市發展局委託研究報告。
- (四)華昌宜，99年1月，《容積移轉制度-容積銀行操作機制可行性研究》，臺北市政府都市發展局委託財團法人國土規劃及不動產資訊中心專業服務委託案，第3-17頁。
- (五)劉厚連，97年3月，《引進美國發展權移轉銀行交易制度改善我國容積移轉市場之立法方向研析》，立法院專題研究報告，摘要。

### 二、政府出版品：

- (一)內政部營建署編印，《容積移轉作業手冊》，<http://w3.cpami.gov.tw/up/solid-remove/index.htm>。
- (二)內政部營建署，99年1月27日，《我國都市容積率管制與獎勵政策專案報告》。

### 三、大專院校學位論文：

劉厚連，99年7月，《公共設施保留地容積移轉市場交易機制之研究》，國立政治大學地政系暨私立中國地政研究所博士論文，第7-5~7-7頁。

### 四、期刊：

蔡玉娟，101年9月，「建築鄰人生活環境權益-日本東京都國立市國立大廈興建紛爭案例與景觀利益」，《臺灣環境與土地法學雜誌》。