

壹、案由：中央營建機關對於建築基地之建蔽率、容積率及建築高度等規範，於各業務主管法規（包括區域計畫法、都市計畫法、建築法、建築技術規則等），均甚不明確且至為混淆，又地方政府執行存有偏差，均影響都市景觀與都市健全發展甚鉅，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

一、都市容積缺乏容積總量管控機制，各式獎勵容積之累加竟無上限規定，致都市計畫法基準容積率（法定容積率）制度名不符實未能發揮成效，中央主管機關洵有怠失。

（一）按有關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，所能容納之最大人口數量，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。基此，在都市計畫階段，「容積管制」係用以估算公共設施（如污水下水道、排水、變電力設施等）、公園綠地面積，劃設土地使用分區（故有住宅區、商業區等不同容積率與建蔽率之劃設），控管土地使用強度與密度，並進而控制建築發展（強度及人口密度），確保生活品質之重要手段。另，在建築管理階段，「容積管制」依建築技術規則設計施工編第162條有關容積樓地板面積之計算及免計容積規定之意旨，係以建築物每一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；換言之，得實質居住之空間始計入容積。另，依建築技術規則設計施工編第1條第7點規定，「總樓地板面積」為「建築物各層包括地下層、屋頂突出物及夾層等樓地板面積之和」，該規定係指「總樓地板面

積」為可「實質居住」之面積及「不可居住」之面積（包含所有管道間、樓梯、地下停車場等屬服務性設施面積）之樓地板面積之和。另，有關建築物測量登記部分，係依建築物竣工平面圖轉繪並辦理第一次測量登記，由於計算基礎不同，因此測量登記之後，尚多於「總樓地板面積」。基此，本案調查之重點在於瞭解從都市計畫位階之容積（即法定容積）至建築管理之「總樓地板面積」，再至辦理「建築物測量登記之面積」間之變化於制度面及執行面之相關問題，合先敘明。

- (二)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。」、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。」、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，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。」、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……」。根據上開規定，對於容積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，得於限度內放寬容積率30%；對於容積率上限，亦有規定不得超過。

- (三)查現行有關容積率、獎勵容積之法規，計有交通部依大眾運輸法所訂之大眾運輸系統土地開發辦法，文建會主管之文化資產保存法、古蹟土地容積移轉辦法及內政部主管之都市更新條例；另，建築技術規則中尚有實施都市計畫地區建築基地綜合設計規定，以及依59條之2訂定之增設公用停車空間鼓勵要點等獎勵容積規定；另，於都市計畫位階部分，部分獎勵容積訂定於該細部計畫內（如：開發時程獎勵、綠建築獎勵……等）。除此之外，尚有都市計畫容積移轉實施辦法等，容積種類繁多。次查，累加各種獎勵容積有無上限規定，詢據內政部說明由各縣市自行訂定，中央並無規定。基此，目前都市計畫之土地使用強度，如容積率規定、容積率移

轉及容積獎勵等，因缺乏配套機制，致不同法系之相關法令，運用容積率手段欲達成其個別之政策目標，但缺乏統整審核容積單位，造成部分開發案竟可同時適用多種容積獎勵，復以容積移轉及獎勵容積之累加並無上限規定，誘使開發商透過各種獎勵容積或容積移轉手段，增加土地利用坪效及價值。以臺北縣之各種獎勵容積為例，「實設容積」¹比「法定容積」²以最理想化之計算，可達基準容積之3.4倍³，其容積倍數實為可觀。

(四)復查，本院函請各縣市政府調查各縣市已申請使用執照之實設容積倍數，以臺北縣為例，「實設容積率」除以「法定容積」之比最高者為2.28倍，該案都市計畫法定容積率為300%，實設容積率為683.53%，該區之商業區容積率為360%~460%之間，該案容積累加後已超過商業區法定容積率，造成住宅區土地竟有超過商業區土地之高強度容積，顯已失去土地使用「強度」管制之意義，並導致開發商於計算土地價格時，預含獎勵容積之開發利益，致名為住宅區土地，卻有商業區土地價格之實（因有商業區之容積），造成土地標售價格膨脹。綜上，都市容積缺乏容積總量管控機制，各式獎勵容積之累加竟無上限規定，致都市計畫法基準容積率（法定容積率）制度名不符實未能發揮成效，中央主管機關洵有怠失。

¹實設容積：法定容積加上各式獎勵容積及容積移轉後之實際設計容積。

²法定容積：都市計畫細部計畫規定之各種土地使用分區管制規定之容積（例如：台北市三種住宅區容積率225%、台北縣變更三峽都市計畫住宅區容積率210%）。

³各區土地使用管制要點（100%；含開放空間獎勵+公益性設施獎勵+基地規模獎勵+時程獎勵+綠建築獎勵+簡易更新獎勵+停車空間獎勵+都市防災獎勵+危險建築重建獎勵+創意性建築獎勵+容積移轉）+輻射污染建築物重建獎勵（30%）+高氣離子建物重建獎勵（30%）+都市更新獎勵（100%）+大眾捷運地下穿越（30%）+大眾捷運聯合開發（50%）=基準容積之340%

二、有關容積率實施情形，如以都市計畫法之「法定容積」為基礎，依現行制度，「建物第一次登記面積」為「法定容積面積」之數倍，而「主建物面積」僅占「建物第一次登記面積」之少部分，顯不合理，中央主管機關怠於修法實有怠失。

(一)按建築技術規則第1條規定：「七、總樓地板面積：建築物各層包括地下層、屋頂突出物及夾層等樓地板面積之總和」、同規則第9章容積管制專章中之第160條規定：「實施容積管制地區之建築設計，依本章規定。」、同規則第161條規定：「本規則所稱容積率係指基地內建築物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。」、同規則第162條規定：「前條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：……」。上開規則第1條第7項規定係定義建築物之總樓地板面積，而實務上建築執照圖說之「面積計算表」呈現總樓地板面積之「面積計算」；另，有關建築技術規則第162條之「總樓地板面積」⁴，實務上僅在「容積」計算過程中呈現，並未呈現於建築執照圖說之「面積計算表」。然同規則竟有2種名稱相同但功能與意義不同之「總樓地板面積」，易產生混淆，亟待檢討改進。

(二)次按建築技術規則第1條第3項規定：「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一點二公尺或遮陽板有二分之一以上為透空，且其深度在二點零公尺以下者，不計入建築面積；陽臺、屋簷及建築物

⁴俗稱（容積）樓地板面積。

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二點零公尺，或雨遮、花臺突出超過一點零公尺者，應自其外緣分別扣除二點零公尺或一點零公尺作為中心線；每層陽臺面積之和，以不超過建築面積八分之一為限，其未達八平方公尺者，得建築八平方公尺。」、同規則第1條第4項規定：「遮蔽率：建築面積占基地面積之比率。」、同規則第1條第5項規定：「樓地板面積：建築物各層樓地板或其一部分，在該區劃中心線以內之水平投影面積。但不包括第三款不計入建築面積之部分」。據上，顯見「陽台」、「屋簷」、「雨遮」有一定面積與比例不計入建築面積，故也不計入總樓地板面積，合先敘明。

- (三)次查，以都市計畫細部計畫之「法定容積」為基礎，現行體制下由都市計畫之「法定容積」至辦理「建物第一次登記面積」可達之倍數，據本案調查統計，以臺北縣為例，「建物第一次登記面積」可達「法定容積」之3.89倍，亦即如以開發商購買土地可蓋容積面積為1，最後可售給消費者之「建物第一次登記面積」可達3.89（俗稱坪效）。其中「建物第一次登記面積」為「實設容積率」之1.7倍。究其原因，除依建築技術規則第162條規定不計入容積之樓地板面積但計入總樓地板面積之免計容積面積（如：地下層突出基地地面、共同使用之樓梯間、昇降機間之梯廳、法定騎樓、屋頂突出物或依法設置之防空避難設備、裝卸、停車空間、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、依公寓大廈管理條例規定成立之管理委員會所使用空間，及建築物地下層電信機房……等項目）外，尚有地政機關依建築管理機關

核發之使用執照竣工平面圖所載明之項目辦理測量登記，以及依建築技術規則第1條第3項規定免計建築面積（但不計入總樓地板面積）而予以登記之「陽臺」、「屋簷」或「雨遮」外，尚有根據建物第一次測量採用外牆線測繪作業而增加之登記面積。基此，「主建物之登記面積」（即實設容積面積）僅占「建物第一次登記面積」約58%。易言之，有42%屬於不可居住之服務性設施或不可居住之公共設施登記面積。

- (四)又，本案抽查臺北市3個建案之建物第一次登記面積分析結果，發現公共設施面積占建物第一次登記面積38%~40.5%之間，附屬設施之陽台面積占建物第一次登記面積4.8%~7%，雨遮面積占建物第一次登記面積6.3%~15%，主建物登記面積占建物第一次登記面積46.8%~49%。意指消費者購屋如購買建物登記面積50坪之房屋，至多僅有24.5坪可供居住，顯不合理，實已背離原先都市計畫「容積」與建築「容積」管制制度（可供實質居住面積）之意義。
- (五)再查，各國有關房屋所有權登記之制度與計價方式，日本之不動產登記規則中有關「公寓大廈」面積計算係採以被牆壁「內側」線所圍之水平面積計算，有關「獨棟房屋」面積計算係採四周牆壁之「中心線」所圍之水平面積計算。美國因將建物視為土地之一部分，僅有土地登記制度，但基於交易保障，仍會計算建物面積，除針對建物實際面積測量外，另會計算實際可供居住之面積（需符合下列三個要件：1.有暖氣供應系統可供全年居住；2.已完成而由牆壁、天花板及地板構成；3.可從其他居住區域直接進入之區域）。澳洲「公寓大廈」僅登記主

結構牆壁、天花板及地板所構成之空間（不含牆壁之厚度），另「獨棟房屋」以四周牆壁之「中心線」所圍之水平面積計算，並視為交易公平性及消費者保護之範疇。加拿大登記制度係保障房屋購買者之規範，但陽台、車庫等皆不得列入面積計算。德國受羅馬法系影響，認為建物係土地之成分，對於建物未有獨立登記制度，居住面積計算不具法律拘束力。香港之「公寓大廈」量度到外牆表面或分隔牆中線，「獨棟房屋」以四周牆壁之「中心線」所圍的水平面積計算。中國大陸之「公寓大廈」與「獨棟房屋」皆量度至外牆表面或分隔牆中線。據上，部分國家將建物登記與計價制度視為消費者保護及公平交易之範疇，莫不致力於消費者之保護，有關「雨遮」部分，全世界僅我國列入所有權登記並計價；有關「陽台」部分，僅我國、香港、中國大陸列入所有權登記並計價；有關「公共設施」部分，僅我國、中國大陸列入所有權登記並計價。

- (六)復查，有關開發商訴求低公設比，對於共有部分之登記方式採用多種方式辦理登記，例如客廳中之「機電空間」，理論上屬於共有部分，惟查辦理登記時卻得經當事人協議採「約定專用」方式辦理測量登記，而計入「主建物面積」。針對此部分合法卻不合理之問題，詢據內政部地政司說明略以：按民法第799條規定，區分所有建物所屬之各共有部分由相關區分所有權人全體共有，並不得與其相關之專有部分及基地權利之應有部分分離而為移轉或設定負擔，又關於區分所有建物共用部分之項目及所有權之劃分，應屬各區分所有權人私法上契約關係，宜由當事人依照民法規定合意為之。該部前即以83年12月21日台內地字第8315101號函釋在案，公寓大

廈管理條例於84年6月30日發布施行後，區分所有建物之共用部分，除該條例第7條所列不得約定專用部分之項目外，依該條例第56條及58條規定，起造人於申請建造執照時，應檢附專有部分、共用部分、約定專用部分、約定共用部分標示之詳細圖說及規約草約，確定共用部分之項目，領得建造執照後，始得辦理銷售。故「共用部分」之項目，除法規另有規定外，原則由「當事人」依照民法規定「合意」為之等語。至於「當事人」究為開發商或是消費者？該司表示多屬開發商委託地政士交由地政機關辦理測量登記事宜。基此，相關制度顯有偏頗不利於消費者，假設建物竣工圖中之客廳或臥室空間存有「機電空間」而涉有爭議，恐難確保買受人應有之權益。

- (七)再查內政部74年3月18日台(74)內地字第393173號函釋：「按建管機關為工程設計、施工及結構力學計算需要，其建築面積計算係依建築技術規則之規定辦理；地政機關為保障人民產權，按建物所有權人或管理人申請辦理建物所有權第一次測量及登記，係就其合法建物之權利範圍及位置，依建物測量辦理規定測繪平面圖並計算面積。因建築設計與建物所有權第一次測量及登記，其實際狀況及需要不同，故建物面積之計算標準不一」。基此，建築設計與建物所有權第一次測量及登記，其依據法規、實際狀況及需要各有不同，是以地政機關與建管機關計算建物面積之標準確有不同，登記面積必然大於總樓地板面積。惟查，地政機關於辦理登記階段，將建物竣工圖轉繪成測量成果圖，有關都市計畫或建築管理之免計容積項目或不可居住之面積等皆列入所有權登記，縱然如地政司主張可卸責於建管

機關免計容積項目過多造成高公設比，或如地政司主張所有免計容積項目全部計入樓地板面積計算，如按現行地政司業管建物登記制度，相關設施面積仍可辦理登記，仍未改變高公設比之結果。故有關容積率實施情形，如以都市計畫法之「法定容積」為基礎，依現行制度，「建物第一次登記面積」為「法定容積面積」之數倍，而「主建物面積」僅占「建物第一次登記面積」之少部分，顯不合理，中央主管機關怠於修法實有怠失。

三、對於縣市政府基於各方意見提高容積率、增設各種獎勵容積等方式以滿足各方需求，中央主管機關控管工具顯然不足，難以有效管理，洵有怠失。

- (一)按都市計畫法第7條規定：「本法用語定義如左：
- 一、主要計畫：係指依第15條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。
 - 二、細部計畫：係指依第22條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。」
- 都市計畫法第15條規定：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：一、當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。二、行政區域及計畫地區範圍。三、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。六、主要道路及其他公眾運輸系統。七、主要上下水道系統。八、學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。九、實施進度及經費。一〇、其他應加表明之事項。前項主要計畫書，除用文字、圖表說明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小於一萬分之一；其實施進

度以5年為1期，最長不得超過25年。」、都市計畫法第23條規定：「細部計畫擬定後，除依第14條規定由內政部訂定，及依第16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」。又，都市計畫細部計畫審議原則有關「容積率」之規定，於該原則第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。」、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」。基此，各縣（市）自行審視所管細部計畫有無超過或違背主要計畫之規定，內政部營建署並無任何抽查或審查之機制。詢據內政部營建署稱有關各縣市細部計畫之獎勵容積、容積移轉等基礎資料，付之闕如，中央主管機關未能掌握直轄市、縣（市）政府實質都市計畫與細部計畫之發展情形，對於各縣市細部計畫執行結果與主要計畫之目標有落差之情形，顯難以控管。

- (二)查91年4月25日修訂都市計畫法第23條後，都市計畫之細部計畫已由各縣市地方政府自行核定，容積率與容積獎勵即由直轄市、縣（市）政府依據計畫目的、地方實際發展需要於細部計畫訂定，經都市

計畫委員會審議通過後發布實施，並得作為鼓勵配合發展之獎勵工具，不須再報內政部。故現行有關細部計畫容積率相關規定，係由鄉鎮市公所、直轄市與縣市政府擬定，並由地方政府「自行核定」實施。次查，直轄市、縣（市）政府為改造轄內都市空間環境，營造城鄉特色與魅力，於細部計畫內之土地使用分區管制要點皆因應各地方需求而訂定不同管制項目，缺乏一致性之土地使用管制規則或通則，以目前的都市規模而言，一個都市動輒二、三十個實施都市計畫地區，其土地使用分區管制要點寬嚴不一，缺乏整體性，造成不公平且不合理現象，影響都市整體發展至鉅。另依都市計畫法第15條規定，主要計畫之實施進度以5年為一期，最長不得超過25年，然面對全球氣候變遷，各國貿易頻繁，我國少子化、人口老化、節能減碳之環境共生都市等趨勢，以及強化城鄉風貌等需求，授權各縣市擬定及執行細部計畫，結果與該縣市主要計畫之目標能否吻合，不無疑問。

(三)再查，有關各縣市容積率實施情形之統計資料，據內政部營建署答復稱並無各縣市細部計畫之容積率或容積獎勵之規定等統計資料。又，有關各縣市研訂細部計畫時內政部營建署之業管情形，據該署稱僅有都市計畫細部計畫審議原則，供內政部、直轄市及縣市都市計畫委員會於審議擬定機關擬定或變更細部計畫時，除依都市計畫相關法規及主要計畫另有規定者外，應依此原則規定審議；對於各縣市政府之自行核定實施容積率，或研訂細部計畫之獎勵容積等項目，尚無法控管等語。

(四)綜上，有關對於各縣（市）政府基於各方意見，或擴大都市規模或變更地目或辦理市地重劃或提高

容積率或增設各種獎勵容積，用以滿足各方需求，內政部控管工具竟僅有都市計畫細部計畫審議原則一種，供各縣市遵循，對於寬鬆之容積率高密度發展是否可能造成居住環境品質及整體公共設施服務水準之嚴重下降，並增加財務負擔等，內政部控管工具顯然不足，難以有效管理，中央主管機關洵有怠失。

四、有關容積移轉之移出土地多屬道路用地，執行面存有偏差，另交易面缺乏公開透明之資訊平台，致真正地主未獲公平待遇；又，容積移轉及都市更新之相關機制亦有闕漏，中央主管機關洵有怠失。

(一)按都市計畫法第42條規定：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、**道路**、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地。二、學校、社教機關、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」、同法第83條之1規定：「**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，**得以容積移轉方式辦理**。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。」、都市計畫容積移轉實施辦法第6條規定：「送出基地以下列各款土地為限：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私有土地。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。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。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。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」。

(二)據內政部稱：道路用地係依都市計畫法第42條規定屬公共設施用地之一種，依同法第83條之1及都市計畫容積移轉實施辦法第6條第1項第3款規定，私有公共設施保留地得作為容積移轉送出基地。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⁵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6000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⁶（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。

(三)次查，有關容積移轉資訊與機制部分，據悉目前民間私有公共設施保留地交易價格經常遠低於公告現值，或僅有公告現值3成左右，交易欠缺公開透明之資訊平台，惟接受基地所有權人按公告土地現值全額換算移入容積，開發商獲取差價利益，真正地主未獲實質利益，顯不公平。另詢據內政部說明，該部說明依據98年1月7日修正公布之都市計畫法第83條之1規定，以及98年10月22日修正發布都市計畫容積移轉實施辦法部分條文，明定接受基地所有權人得於既有容積移轉機制外，選擇以折繳代金方式辦理容積移轉。其折繳代金之金額，係由直轄市、縣(市)主管機關委託3家以上專業估價者查估後評定，理論上將接近市價，政府取得代金後，將「專款專用」於取得私有公共設施保留地。為免造成衝擊，現階段係採新舊機制併行之過渡方式運作，未來如可進一步全面推動實施，容積交易由政府以容積銀行概念控管，除可解決現有容積交易資訊不對稱

⁵ $1099026 (M^2) \div 30 (M^2/人) = 36634人$

⁶ $6000000 (M^2) \times 3.42 \div 30 (M^2/人) = 6840000人$

情形外，並將可進一步保障保留地所有權人權益，將容積移轉利益回歸私有公共設施保留地所有權人。

(四)復查，有關容積移轉移入之地區，據本院調查瞭解，高房價地區以及低密度發展區易成為容積移轉、都市更新重點實施地區。對此，內政部營建署說明略以：現行都市更新之獎勵措施以建築容積獎勵為主，目前北部縣市因房價與市場需求較高，可開發利用土地較少，部分地段老舊建築物現況容積低於法定容積，改建後可增加較多建築容積，較有投資誘因，能吸引實施者參與都市更新。北部縣市以外地區因房價較低，市場需求較少，尚有許多閒置可開發利用土地，住戶意見整合不易，更新後房地不易出售獲利，或因受限於都市計畫土地使用管制規定，可增加建築容積有限等因素，即便增加建築容積獎勵，也難以吸引實施者參與都市更新等語。基此，對於真正老舊地區或亟需優先進行都市更新地區反而較少實施，反而造成高房價地區價格追漲，顯與都市更新政策以及配套之容積移轉之立法用意不符，相關機制與實施方式，顯有不足。

(五)綜上，有關「容積移轉」來源多屬道路用地，然道路用地並無容積何以可供容積移轉，誠屬可議，且容積移轉之道路用地交易，欠缺公開透明之資訊平台，致真正地主並未獲公平待遇。另高房價地區以及低密度發展區易成為容積移轉、都市更新重點實施地區，對於真正老舊地區或亟需優先進行都市更新地區反而較少實施，顯與容積移轉及都市更新之立法意旨未符，相關機制顯有闕漏，中央主管機關洵有怠失。

五、各縣市都市計畫之公園、體育場所、綠地、廣場及兒

童遊樂場五種用地面積，均不符都市計畫法第45條規定，開闢率亦不足，各縣市政府均漠視此問題，仍持續採行各項獎勵容積政策或發展容積移轉，放任容積累加無上限之情事發生，嚴重影響都市均衡發展，實有怠失，中央主管機關督導不周，亦有疏失。

- (一)都市計畫法第43條規定：「公共設施用地，應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。」、第45條規定：「公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其占用土地總面積不得少於全部計畫面積10%」。另，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……」、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：一、住宅區及商業區：（如下表）……前項第一款所稱居住密度，於都市計畫書中已有規定者，以都市計畫書為準；都市計畫書未規定者，以計畫人口與可建築用地（住宅區及商業區面積和）之比值為準。所稱鄰里性公共設施用地比值，係指鄰里性公共設施面積（包括鄰里性公園、中小學用地、兒

童遊樂場、體育場所、停車場、綠地、廣場及市場等用地)與都市建築用地面積之比值。前項都市建築用地面積，係指都市計畫總面積扣除非都市發展用地(包括農業區、保護區、河川區、行水區、風景區等非屬開發建築用地，以都市計畫書為準)及公共設施用地之面積。基此，住宅區之容積率依居住密度與鄰里公共設施用地比值，訂於120%至240%之間，商業區之容積率介於180%至320%之間。

居住密度 (人/公頃)	分區別	鄰里性公共設施 用地比值未逾百 分之十五	鄰里性公共設施 用地比值超過百 分之十五
未達二百	住宅區	百分之一百二十	百分之一百五十
	商業區	百分之一百八十	百分之二百十
二百以上未達 三百	住宅區	百分之一百五十	百分之一百八十
	商業區	百分之二百十	百分之二百四十
三百以上未達 四百	住宅區	百分之一百八十	百分之二百
	商業區	百分之二百四十	百分之二百八十
四百以上	住宅區	百分之二百	百分之二百四十
	商業區	百分之二百八十	百分之三百二十

(二)次按，有關公園面積占都市計畫面積之比例，28年5月27日制定之都市計畫法第22條已明定：「市區公園依天然地勢及人口疏密分別劃定適當地段設置之，其占用土地總面積不得少於全面積百分之十」。53年8月21日修正之都市計畫法第42條規定：「公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其占用土地總面積不得少於全部計畫面積百分之十。」依修法對照表說明，本條規定公園等劃設原則。由於公園等之劃設易遭忽視，故仍保留應占面積之比例規定，惟具有特殊情形時即可例外，不受比例之限制。所謂特殊情形，應於計畫中說明已被核定之依據，此點可於本法施行細則中規定之。62年8月28日再次修正第45條規定：「公園、

體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其占用土地總面積不得少於全部計畫面積百分之十。」內政部鑒於公共設施用地處理上之困難，建議刪除面積比例，惟當時立法委員對於修正條文是否刪除公園面積比例，多所發言表示意見，最後維持面積比例，故該部都市計畫委員會於審議新訂都市計畫或通盤檢討時，均會提示擬定機關，逐步將公共設施用地比例提升至都市計畫法規定之標準。

- (三) 依據內政部督導各縣市政府辦理都市計畫法第45條所訂公園用地面積執行情形 98年之統計資料，臺灣地區都市計畫劃設「公共設施」（公園、綠地、廣場、兒童遊樂場及體育場）面積計15,788公頃，同年「都市計畫區」面積計475,111公頃，都市發展區面積計202,166公頃，「公共設施」面積僅占「都市計畫區」面積約3.3%，各縣市均未達10%之法定比例，其中以臺北縣1.2%為最低，臺中市8.0%為次高、高雄市8.6%為最高。惟若放寬標準，以「都市發展用地」（不包括農業區、保護區、風景區及其他類似分區）統計比較，都市計畫法第45條所列5項「公共設施」用地所占「都市發展用地」之比例為7.8%，亦未達10%之標準。其中僅有臺北市（10.4%）、臺中市（11.9%）、澎湖縣（10.2%）、花蓮縣（14.4%）、屏東縣（12%）、彰化縣（10.4%）符合外，其餘19縣市均不符都市計畫法第45條之規定。
- (四) 以本院抽查7縣市有關公共設施開闢情形為例，至98年底，臺北市已開闢計651.18公頃，開闢率49.94%；臺北縣已開闢計488.47公頃，開闢率僅33.2%

；桃園縣已開闢計196.69公頃，開闢率53.04%；臺中市已開闢計420.69公頃，開闢率54.27%；臺中縣已開闢計199.5公頃，開闢率45.8%；高雄市已開闢計638.9公頃，開闢率36.7%；高雄縣政府已開闢計271.03公頃，開闢率57.01%。以臺北縣為例，臺北縣公共設施面積劃設占都市計畫面積僅1.2%，為全國最低，有關公共設施開闢率僅33.2%，意指實際已開闢公共設施之面積僅占該市都市計畫面積約0.4%。故上開各縣市每人享有之公共設施服務水準明顯不足。

(五)綜上，全國公共設施劃設面積僅占都市計畫區面積約3.3%，未達到10%之標準，有違都市計畫法第45條規定。而有關公共設施開闢情形，臺北市、臺北縣、臺中市、臺中縣、高雄市、高雄縣開闢率均有不足。另，有關容積率之研訂，係依據該區之公共設施服務水準，據以規範土地使用強度，劃設適當之容積率，控制人口密度，安排區域排水、污水、電力系統等設施。然如今各縣市都市計畫之公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場五種用地面積，均不符都市計畫法第45條規定，開闢率亦不足，各縣市政府均漠視此問題，仍持續採行各項獎勵容積政策或發展容積移轉，放任容積累加無上限之情事發生，嚴重影響都市均衡發展，實有怠失，中央主管機關督導不周，亦有疏失。

六、因容積之增加，公寓大廈停車位數量之規劃是否於建築基地內滿足一戶一車位，或於都市計畫增設停車場用地（停車問題外部化），中央主管機關允宜督導各縣市因地制宜統籌檢討改進。

(一)按都市計畫法第3條規定：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛

生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」、第42條規定：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。……」、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」。另按建築技術規則第59條至第62條亦有相關規定規範建築設計附設停車位之數量。基此，有關各縣市之都市計畫皆須因地制宜，並依據居住密度及容納人口，劃設必要之停車場用地，規劃一定比例之道路系統與公共設施（如排水、路燈……等），另於建築基地內規範附設一定比例之停車位數量，且需符合基地臨接道路條件開設必要出入口，避免影響附近街道車流量，對於基地內戶數與車位數量之比，需取決於各縣市道路寬度、都市與鄉村差異等，並遵循都市計畫統籌檢討。

- (二)然各項可增加容積之規定，造成樓地板面積增加，可能因而增加居住人口數量，進而增加停車位之需求。依據本院所蒐集之容積較高之建案，發現有許多建案依建築技術規則規劃設計之停車位數量未達一戶一車位，有的僅為戶數之一半或更少，此是否將造成部分停車問題外部化，即無停車位而有車輛者可能將車輛停置路邊，造成交通壅塞問題，不無商榷餘地。又基於節能減碳，本宜鼓勵搭乘大眾運輸系統，並不宜鼓勵開車，對於多設停車位是否會造成鼓勵效果或加重道路車流量負擔，亦值得研

議。故因容積之增加，公寓大廈停車位數量之規劃是否於建築基地內滿足一戶一車位，或於都市計畫增設停車場用地（停車問題外部化），中央主管機關允宜洽交通主管機關，並督導各縣市因地制宜統籌檢討改進。

參、處理辦法：

一、調查意見一、三至五，提案糾正內政部。

二、調查意見二，函請內政部確實檢討改進見復；調查意見六，函請內政部洽交通部確實檢討改進見復。