



臺北縣政府地政局暨各地政事務所
96 年度專題報告

我國容積移轉制度之研究

研究單位：臺北縣樹林地政事務所

研究人員：李建德、羅興貴

日期：九十六年十月



目 錄

報告題目：我國容積移轉制度之研究

02 第一章 前言

04 第二章 文獻回顧

04 壹、容積移轉制度之起源與意涵

07 貳、美國容積移轉制度分析

10 參、日本容積移轉相關法令分析

13 第三章 我國容積移轉制度分析

13 壹、我國容積移轉制度建立歷程

15 貳、我國容積移轉相關規定

19 參、我國容積移轉實施現況

22 第四章 結語與建議

23 參考文獻



第一章 前言

容積移轉制度源自於歐美國家為解決保存歷史古蹟或保護重要的生態資源與農業生產用地等問題。其觀念乃由發展權移轉制度 (Transfer of Development Rights, TDR) 所衍生，係將一宗基地可從事建築或發展的權利，自土地所有權中分離出來，允許其單獨作處分，或移轉至他宗基地上發展。60 年代初期引入美國形成購買發展權 (Purchase of Development Rights, PDR) 的相關市場化構想，由政府或公益組織、團體，向土地所有權人購買發展權之方式，補償其權益損失，進而達到自然或文化資源獲得保存之目的。不過因政府部門財政赤字惡化，以及發展權價值金額標準等外部因素難以全面克服，遂再轉型成為容積移轉制度。日本在 80 年代間也應用民法上的空中權概念，發展「特定街道區」及住宅區綜合設計等，與美國發展權移轉制度有著諸多類似之處(謝琦強、莊翰華，2006)。

歸納先進諸國相關制度及案例，其主要乃採個案應用容積移轉制度，用以補償因特定目的而受開發限制或相關權利、利益犧牲者，協助達成「古蹟與歷史建築或街區之保存」、「環境敏感地或資源之保護」及「都市環境改善工作」(林莉婷，2001)。其各案例對於因受限制而未利用之可移？容積之基地及數量，以及相對可移入容積基地及數量，皆有明確之考量與範圍指定劃設，必要時並同時透過特別許可的審核過程，預防或控制對於因接受基地開發強度增加而衍生之相關外部性問題。

我國 70 年代也有學者從事發展權移轉之研究，惟當時都市計畫實施體制及容積管制尚未健全，且發展權移轉對人民之權利義務影響甚鉅，應以法律定之，而創設發展權之取得、設立、移轉、變更、及消滅等相關法制作業，所涉及修訂之法律(如民法、土地法、都市計畫法及建築法等)具高度複雜與困難度，需建立發展權交易市場及稅捐之課徵制度方能實施。1997 年為推動古蹟保存工作，經立法委員自行連署修正通過「文化資產保存法 36 條之 1」，隨後內政部 1998 年發布實施「古蹟土地容積移轉辦法」，並未採取發展權分離、創設之基礎，而利用現行土地使用分區與容積管制等規定，直接加入執行機制。

依據內政部於 1998 年對立法院所提報告顯示，截至 1996 年我國約有 1 萬 2 千餘公頃私有都市計畫公共設施保留地，俟編列預算徵收，初估所需徵購費用高達 4 兆 6 千餘億元；另司法院大法官會議第 400 號解釋，既成道路(尚未取得約 4 千 6 百餘公頃)應訂定期限籌措經費辦理徵收或以其他方式補償。故 1999 年所發布的「都市計畫容積移轉實施辦法」內容，大幅擴充容積移轉制度的適用範圍。包括：1. 經認定具有保存價值之建築所定著之私有土地，2. 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，3. 私有都市計畫公共設施保留地等三類。企圖藉由容積移轉



制度，減少土地使用分區管制所帶來的不公現象(暴利與暴損)、提高人民配合度、減輕政府財政負擔、減少發展者與保存者之間的衝突；以及促進都市合理有效發展（賴宗裕、胡宏昌，1999）。

然此送出容積並未於都市發展總量管制及一般都市規劃過程納入考量，對於經市場機制最終所選擇的接受基地勢必造成一定程度的居住或活動人口密度、交通動線及公共設施服務水準等層面的衝擊，長期並將影響地區或都市整體空間結構之變遷。且將大量的私有公共設施保留地納入容積移轉的送出基地後，容積移轉市場將偏向買方市場，市場供需將有超額供給（過剩）現象，容易導致市場價格過度偏低，對於原本補償土地所有權人損失之美意將大幅減弱。因此本文擬藉由國外相關制度與案例的引導，並彙整過去國內相關研究成果，予以細緻化的探究，期待能對此制度在實務建構上有些許參考價值。



第二章 文獻回顧

壹、容積移轉制度之起源與意涵

一、容積移轉制度之起源

發展權觀念首見於英國，而在美國落地生根，兩者的目的與實施辦法不同。英國主要為消除計畫管制所產生的暴利，乃於 1947 年頒訂「城鄉規劃法」中，將土地發展權收歸國有，並自該法實施後，地主除繼續持有土地使用權外，其開發權利則喪失，往後任何開發行為皆需經主管機關之許可，且開發所獲之金額必需百分之百繳納發展捐，惟百分之百的發展捐課徵，遭致土地所有權人的反彈，土地開發誘因大減，土地市場幾乎停滯。英國國會遂於 1953 年廢除課徵發展捐之規定，改採土地所有權人欲開發土地仍需向地方政府申請開發許可，以管制各種開發行為與變更後之使用行為原則，因此發展權的觀念於英國只被用做為「開發許可制度」的執法與立法依據（連淑芬，2001：9-10）。

美國容積移轉則起源於實施土地使用分區管制時，導致不同使用分區的土地所有權人權益的不均衡，基於政府長期投入大量人力物力進行土地規劃管制與投資建設，卻得不到土地所有權人的認同與支持，而使計畫執行受阻，並造成私人間利害懸殊，不但浪費時間、金錢、人力且有違社會公平正義原則，因此政府部門積極尋找可行的解決辦法。當時美國在都市發展地區對於開放空間的保留與高價值景觀地區的保存觀念正逐漸加強，且因地價飆漲，政府財政無法支應取得土地之成本，因此部分州乃引進英國發展權的觀念，提出「購買發展權方案」，由政府以低於土地市價之金額購買土地發展權，來控制地區土地開發以達到資源保育。但在都市化較高地區，發展權的購買幾乎等於土地所有權的價格，此一方法對政府財政就無幫助，遂將原購買發展權的觀念轉化成為發展權移轉的應用。

二、容積移轉制度之意涵

（一）就理論上而言，Costonis（1975）對於實施發展權移轉曾提出兩個觀點（賴宗裕、李家儂，2000）：

1. 從一個降低負外部性的觀點來看，發展權移轉可以使得外部性成本回歸到創造部性者，以購買發展權的成本來內部化開發過程中所產生之環境外部性的問題，以免社會大眾承擔因業者增量開發所造成之環境惡化的結果。

2. 從一個增值不勞而獲的理論（an unearned increment theory）來看，將私人財產的發展潛力視為社區資源的一部份，發展權移轉將使地主



之地價因發展潛力增加而上漲，因地主支付購買成本，可使政府得以分享地主地價上漲的利得，這項利得被土地經濟學者視為不勞而獲。

(二)就實務上而言，發展權移轉之實施，企圖同時解決地主間因土地使用分區管制所產生的不公平及土地使用效率等雙重問題 (Schiffman, 1989: 111)。而許多的發展移轉方案特別針對文化古蹟的保存、開放空間的維護、敏感的生態資源地區 (Fragile Ecological Resources) 的保護 (Rose, 1975)、生產用地 (農、林、漁、牧地區) (Gottsegen, 1992) 的維持，以及作為成長管理方案的策略之一，透過發展權移轉的手段，來實現以上之目的。也就是在上述限制發展地區 (移出區) 中被限制發展的地主能獲得相對數量的發展權，以彌補其被限制開發的權利；在發展地區 (接受區)，開發者可以藉由購買容積而提高開發利潤；公部門不但可以節省財政負擔，還可進行對敏感用地的保護和輔助都市計畫事業，以及施行成長管理計畫，避免都市無次序的蔓延 (胡宏昌, 1997)。

(三)就空間規劃而言，容積移轉制度有下列意涵 (黃舜銘, 2004: 2-2):

1. 都市成長調節工具

為避免都市過度膨脹發展，在空間規劃之發展過程中，形成許多都市土地管制之方式，如：土地使用分區管制、績效標準管制、計畫單元管制等，其目的皆在於針對都市土地使用進行積極或消極的管控，確保土地資源有效利用、都市規模有限度發展。由於容積移轉制度賦予發展權利移轉及交易的空間，可使都市土地管控過程中更加彈性的運用發展權利，因此就規劃面思考，容積移轉制度具有都市土地發展強度之調節功能。

2. 景觀環境維繫

容積移轉制度主要始於對景觀環境之維護，初期僅對於土地所有權之絕對性進行限制，並不犧牲土地所有權之未來發展性，因此容積移轉屬於在兼顧既有發展權利下，對於都市整體空間檢討後，基於公共空間品質、景觀風貌或環境安全而受限之土地之發展權利，允許透過容積移轉方式移轉、交易，作為間接補貼土地所有權人之方式。

3. 文化資產保存

容積移轉源自英國，之後美國加以改良運用，擴大容積移轉之運用範圍，不僅以容積移轉手段保全都市公共需求或景觀環境維持所需空間，對於有歷史保存價值之文化資產，如歷史性建物、街區、古蹟等，亦可以容積移轉方式提高所有權人保存或修復、重建之誘因，進而達到保存或保護文化資產之目的。

(四)就政策執行而言，容積移轉制度亦有下列意涵 (黃舜銘, 2004: 2-3):



1. 土地所有權絕對性削弱

容積移轉之發展從「發展權國有化」的論述，衍生為了達到都市計畫、都市成長管理的目的，而針對土地所有權之發展進行程度不一之限制，意謂著土地所有權無法無限制發展，發展權與所有權分離，並非擁有所有權即擁有絕對之發展權。就政策執行上，更有利於節制土地利用之擴張，進一步而言，容積移轉制度之形成，必須以削弱土地所有權之絕對性為前提。

2. 開發許可制之發展基礎

由於土地所有權之發展受到限制，土地資源在面臨開發、利用之時，必須透過管控之機制，以確保土地利用之性質與強度受到規範。「開發許可制」即在此基礎上應運而生，透過開發申請、審查、賦予開發權利之方式，依據不同開發目的，對於發展權進行不同之管制規範，並賦予一定程度之開發彈性。

3. 社會公平性之維持

各宗土地之發展權利，在未開發之初，其發展價值應相同。都市逐漸發展後，為管制都市成長規模、限制可發展之強度，進行土地使用類別之區分、劃定不同土地使用性質，使土地資源類別化、發展項目區隔化，連帶造成土地具有不同發展權利及發展價值。但對土地所有權人而言，形同損失土地原應有之發展權利，容積移轉正提供此類土地補償之選擇，在都市有限度發展之同時，兼顧社會公平性。



貳、美國容積移轉制度分析

一、紐約市實施容積移轉相關辦法

(一) 法令架構

紐約市之都市發展是以「分區管制法規則」作為主要之執行工具，而非仰賴都市計畫相關法令。而紐約市容積移轉成功之處在於對古蹟保存之工作上。紐約市政府於分區管制法內訂定「古蹟發展權移轉辦法」，以「都市計畫委員會」與「古蹟/地標保存委員會」作為政府執行審查申請之主要機構，並以「特許批准」之方式允許已編列之古蹟將其未使用之容積，由古蹟所在地之「移出基地」移轉至「相鄰基地」(即接受基地)併入新開發建築使用(陳維昭，2001：2-10)。

而特許審核之內容包含：容積移轉量上限、古蹟持續保存之需求、接受基地的配置與建築設計審查的標準、新建築物與古蹟之間的關係審查以及景觀效果、環境影響評估與補救方案、容積移轉文件與登記事項等。

(二) 基本精神

依據前述之法令架構，紐約市執行容積移轉之基本精神與原則，有下列幾點(陳維昭，2001：2-11)：

1. 允許古蹟未完全發展之容積，轉移至與古蹟相鄰或是對街可供新展的基地上。
2. 允許超高或超大新建築物，有限度違反管制規則對於建物量體的管制(以不超過接受地發展容積之 20% 為上限)。
3. 委員會實際核准之轉移量，是以環境影響評估之結論作為依據，針對古蹟之實際情形、基地位置、財物狀況以及接受基地之發展配置與設計進行審議。

(三) 相關規範

紐約市容積移轉相關法令之規範內容：

1. 容積移轉接受區之劃定

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. 移轉容積之量化與分配

依現有之規範，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。

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、舊金山實施容積移轉相關辦法

舊金山在 1965 1981 年間，市中心城區的辦公大樓數量快速增加，導致都市商業區使用密度過高，不僅壓縮歷史建築之存在，亦使城市的歷史風格與尺度逐漸消失，容積移轉制度即在此一發展背景下被提出。

(一) 法令架構

舊金山之容積移轉辦法是在「城中區都市計畫」中規範歷史建築物之容積移轉運作方式。此種建構在都市計畫執行體系上的法令架構，與紐約單獨以「分區管制法」為執行工具之精神不同。

既然法令植基於都市計畫之架構上，都市計畫單位自然主導了容積移轉之供給與需求，以確保供需之間的平衡。是以舊金山容積移轉辦法之主要目的如下(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。

（二）基本精神（陳維昭，2001：2-15）

1. 允許中心商業區指定之許多低矮的老舊建築，將其為使用之經移轉至該區內其他仍可發展之基地上，或轉移至中心外圍指定之「接受基地」。
2. 一方面促進原較低容積地區之發展，另一方面配合取消中心地區部分容積獎勵辦法，以提高可轉移容積之相對市場價值，鼓勵老舊建築之保存，亦維護市中心舊有街景與尺度。
3. 允許保存區中一些非歷史性建築，基於保護街道尺度所作之高度限制，可進行容積之移轉。
4. 在保存計畫中訂有「拆除管制條款」，確保土地所有權人對建築維護義務履行，並避免建築物被拆除。

（三）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。

美國在容積移轉之實施經驗上，充分落實地方自治之精神，各地方政府有權就該地方之都市環境與發展脈絡，訂定適宜之容積移轉執行法令。



參、日本容積移轉相關法令分析

日本空中權利用的型態，多以區分所有權、區分地上權以及占用之形式利用居多。其空中權之利用與土地有密切之關係，以公寓及連棟房屋而言，乃屬於共有土地之區分地上權方式，此為日本空中權之特色（連淑芬，2001：16）。其運用之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佔用權，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，使佔用者分擔一部份的道路建設費用。

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。

原則上，空中權為促使土地高度利用與空間有效利用之手段，但對於上部空間不適合興建建築物者，則可將其可利用之上部空間移轉到鄰近地區加以利用。對此，日本法制並無明文規定，但實際上以實施之都市計畫、建築基準法、特定街區制度及綜合設計團之認定制度中已有容積互換的事實。

根據日本民間實際發生的狀況整理有關容積移轉之法規適用，大致可分為依據建築法規及都市計畫者。依據建築法規之範圍包括單一建築物或多棟建築物（包括數棟建築物在用途上具有不可分割之關係時、相互調整設計時的數棟建築物）。依據前述之規範內容，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數棟建築物，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，依據建蔽率降低之程度增加容積率之比例。

依據前述日本之容積移轉相關規範，日本在落實空中權概念上並無特定之專法進行管制，而是以既有之建築及都市計畫機制進行。原則上，日本實施容積移轉之目的如下：

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之地區，引用空中權以共同開發可視為有效因應方式。



第三章 我國容積移轉制度分析

壹、我國容積移轉制度建立歷程

國內學術界對於發展權移轉之研究始於民國 70 年代初期，基於大陸法系之法制觀念，咸認為發展權移轉關乎人民之權利義務，應以法律定之，建議我國如要創制發展權，必需要修正的法規包括民法、土地法、都市計畫法及建築法等等，因此遲遲未能實施。惟因國外相關案例觀之，發展權移轉制度實係開發許可制度之一種，由擬增加發展強度之可建築土地提出申請，透過土地使用分區管制之調整，達到土地之最有效利用。

依據國外實施發展移轉之經驗，發展權移轉被視為是解決自然保育、地方政府財政困難等問題的最佳途徑，原因是它允許被限制發展地區的地主，將未用完的發展權移轉到可發展地區上繼續使用，地主的權益可以受到合理的保障，而政府亦可免於土地管制上所衍生的各種對抗情勢。目前發展權移轉主要應處理三種土地使用課題上：(一) 輔助都市計畫實質建設事業；(二) 有關古蹟及歷史保存區之保存；及(三) 敏感地區之保護，並已成功地應用於解決公共設施用地取得、古蹟保存、開放空間提供及環境敏感地（溼地、林地）保護等問題，台灣地區目前亦面臨此類問題，並期待以此方式解決。

容積移轉的實施環境必須具備二項基本前提，其一為健全的土地使用計畫及其實施體制，其二為容積管制的實施。目前我國已有健全的都市計畫及其實施體制，容積率管理在內政部本部積極推動下，也已於 88 年 6 月 18 日達成全面實施之政策目標，容積移轉實施的客觀環境已臻成熟，如能仿照美國早期的作法，在既有的都市計畫體制下，從土地使用分區管制的調整著手，應用於古蹟之保存、公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值建築之保存維護及開放空間之提供，累積實施經驗，再逐步將發展權制度法制化，實不失為可行的途徑。

其中有關古蹟保存方面，依據文化資產保存法之規定，建築物一旦被指定為古蹟，即喪失改建、重建的權利，且無相關配套措施予以獎勵及補償，一直受到古蹟所有權人之抗拒，以致古蹟保存工作的推動倍加困難。經由古蹟主管機關、都市計畫主管機關及古蹟所有權人的努力，並由立法委員自行連署修正通過之文化資產保存法第 36 條之 1 第 1 項，於民國 86 年 1 月 22 日公布施行，其內容規定如下：

『經指定為古蹟之私有民宅、家廟、宗祠所定著之土地或古蹟保存區內之私有土地，因古蹟之指定或保存區之劃定，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區建築使用或予以補償；其辦法



由主管機關定之。』

前開文中有關「原依法可建築之基準容積受限制部分，得等值移轉至其他地區建築使用」之規定，涉及土地用分區管制之調整，為內政部營建署業務職掌，爰即由內政部指示營建署著手研擬草案，為避免與以往學者專家研究多年之發展權產生混淆，即以「古蹟土地容積移轉辦法（草案）」報內政部審查，於 87 年 3 月 24 日由內政部法規委員會召開審查會議審查完竣，並提內政部 87 年第九次部務會報討論修正通過，即可依法制作業程序辦理。

惟因其中若干容積移轉之技術性條文規定與內政部以 87 年 3 月 30 日函送行政院核定之「都市計畫容積移轉實施辦法（草案）」規定相同，為避免與行政院核定後之該辦法有所分歧，造成日後執行困擾，爰於 87 年 5 月 14 日報請行政院併予鑒核。案經行政院 87 年 7 月 9 日召會審查通過，提行政院 87 年 8 月 6 日第 2590 次會議報造通過，並由內政部於 87 年 9 月 7 日發布施行。

此外，內政部營建署同時進行研訂「都市計畫容積移轉實施辦法（草案）」，因無法律直接授權依據，立法過程備極艱辛，於 87 年 3 月 30 日陳報行政院後，因部分學術團體疑慮容積移轉衝擊影響都市環境品質、私有古蹟土地所有權人擔心古蹟土地容積移轉因此遭受衝擊，不斷透過民意代表表達反對與阻撓意見，期間為此召開之公聽會、說明會與審查會不下二十餘次，最後才奉 行政院核可同意，並於 88 年 4 月 6 日以台 88 內營字第 8872676 號令發布施行「都市計畫容積移轉實施辦法」，惟其中第 6 條第 4 項明定第 1 項第 2 款提供作為公共空間使用之可建築土地第 3 款私有都市計畫公共設施保留地之施行日期，仍暫予保留，由中央主管機關視實施成效，再另行訂定施行日期。

上述「都市計畫容積移轉實施辦法」第 6 條第 4 項明定第 1 項第 2 款提供作為公共空間使用之可建築土地及第 3 款私有都市計畫公共設施保留地之施行日期，嗣經內政部評估檢討陳報行政院核可後，已於 90 年 6 月 8 日以台（90）內營字第 9083967 號令頒布自民國 90 年 7 月 1 日施行。

91 年 12 月 11 日總統令修正公布施行之都市計畫法第 83 條之 1 條文，正式取得都市計畫容積移轉實施辦法之法律授權依據，並於同年 12 月 31 日修正該辦法第 1 條條文，明定其訂定依據。此外，93 年間內政部更進一步依據近年來實施經驗，全面檢討修正該辦法相關條文內容，並於 93 年 6 月 30 日發布施行。



貳、我國容積移轉相關規定

依據前述容積移轉政策之建立過程，必須隨之確立配套執行之相關法令。故分析容積移轉相關法令之發展進程，並釐清國內法制面之發展過程，藉以瞭解制度本身可運用之範圍及相關規範（黃舜銘，2004：2-17）。

（一）都市計畫相關法令

都市計畫法自 1939 年正式實施後，歷經七次修正，除為我國都市計畫執行之主要法源依據，更確立國內都市土地受到使用分區管制、建蔽率、容積率等之規範，使都市計畫之管制、引導發展正式進入法制化之階段。

都市計畫法中賦予各縣市政府依據地方實際情況，以施行細則或其他相關法令進行管制。台北市即於 1983 年訂立「台北市土地使用管制規則」，劃定各使用分區，並規範使用分區之允許使用組別、建蔽率、容積率及各項獎勵措施。而為解決台北市都市計畫公共設施保留地取得、保存歷史街區及歷史建物，維護都市景觀及開發之公平合理性，於 1999 年於都市計畫法第 83 條之 1 增訂允許建築容積有條件移轉之法源規定。

（二）文化資產保存法

文化資產保存法於 1982 年公佈實施後，一直為國內古物、古蹟、歷史建築、民族藝術等保存維護主要之執行準據。為配合容積移轉制度之推展，1997 年 1 月 22 日特增訂容積移轉之相關規定，作為古蹟保存、補償、修復等工作之主要法源。

文化資產保存法第 36 之 1 條中明訂，經指定為古蹟之私有民宅、家廟、宗祠或古蹟保存區之土地，因古蹟指定或保存區之劃定，致其原依法得建築之容積受到限制，得以容積移轉方式獲得補償，但必須將古蹟原貌修復。同條並規定有關古蹟容積移轉之辦法另訂之，此處賦予主管機關訂定專屬於古蹟容積移轉辦法之法源依據。基本而言，文化資產保存法開啟了國內對於古蹟、歷史建築等文化資產之積極保存維護、修復重建之機會，並確立容積移轉制度在國內開始執行之起始點。

（三）都市更新條例

都市更新條例於 1998 年公佈實施，為國內都市更新之主要法律依據，其針對更新地區範圍內之公共設施保留地、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，允許其建築容積一部或全部移轉同一更新地區範圍內其他建物使用。

此規範乃立基於為使都市更新作業順利推展，以同一都市更新地區為限進行容積移轉，避免因區內之公共設施保留地、歷史街區等影響都市更



新作業之進行，其目的與為解決具保存價值建物、古蹟或公共設施保留地發展受限問題不盡相同。

(四) 古蹟土地容積移轉辦法

依據前述，古蹟土地容積移轉辦法乃依據文化資產法第 36 條之 1 之規定訂定，為目前國內古蹟容積移轉最主要之執行依據。以下分就其規範內容重點摘要：

1. 容積移轉標的：

依文化資產保存法 36 條之 1 規定，經指定為古蹟之私有民宅、家廟、宗祠所定著之土地或古蹟保存區之土地內之私有土地；或因古蹟之指定或保存區之劃定，致使原依法可建築之基準容積受到限制的部分，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償。

2. 實施要點包括

古蹟土地容積移轉辦法規範之要項如下：

- (1) 適用範圍：指定為古蹟之私有民宅、家廟、宗祠所定著之土地或古蹟保存區、保存用地之私有土地。
- (2) 送出基地可移出容積計算方式：原則上以基準容積扣除已建築容積，或以劃定、編定或變更為保存區前之基準容積扣除已建築容積。
- (3) 容積之移入地區範圍：同一主要計畫地區範圍為主。
- (4) 接受基地申請容積移出(一次為限)。
- (5) 接受基地可移入容積以不超過基準容積 30%為原則，位於特定地區範圍之接受基地，其容積以不超過 50%為上限。
- (6) 送出基地之容積換算為接受基地移入容積之計算方式：以送出及接受基地之公告土地現值進行換算。
- (7) 申請容積移轉之辦理程序應由送出基地所有權人與接受基地所有權人會同書件向主管機關申請。

(五) 都市計畫容積移轉實施辦法

古蹟土地容積移轉辦法實施後，國內除依據文化資產保存法指定之古蹟外，其餘具紀念性、藝術價值建築保存，並無任何相關補償規定。此外，對於攸關都市生活環境品質之公園、綠地、廣場、體育場所及兒童遊樂場等公共空間之劃設，受限於都市發展現況，實際規劃普遍不足；以及公共設施保留地之取得等問題，影響都市發展及所有權人權益。因此，於 1999 年公佈實施「都市計畫容積移轉實施辦法」，其相關規定如下：



1. 容積移轉標的：

針對實施容積率管制之都市計畫地區中，其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、與提供作為公共空間使用之可建築土地，以及私有都市計畫公共設施保留地，允許進行容積移轉。

2. 實施要點包括

- (1) 適用地區：實施容積率管制之都市計畫地區。
- (2) 都市計畫容積移轉時，應先辦理通盤檢討，確有實施必要時，循都市計畫擬定或變更，於都市計畫土地使用分區管制中增列相關許可規定辦理。
- (3) 送出基地可送出容積計算方式：有保存價值之建築以基準容積扣除已建容積為準；供公共空間使用之土地以基準容積為原則；私有公共設施保留地以毗鄰土地使用分區平均容積率上限乘送出基地面積為原則。
- (4) 容積之移入地區範圍：同一主要計畫地區可建築土地。
- (5) 接受基地可移入容積以不超過基準容積 30% 為原則，位於特定地區範圍之接受基地，其容積以不超過 40% 為上限。
- (6) 送出基地之容積換算為接受基地移入容積之計算方式：以送出、接受基地之公告土地現值換算。
- (7) 接受基地得分次接受不同送出基地之可移出容積。但因基地條件限制，未能完全使用獲准移入之容積者，得移轉至其他可建築土地，並以一次為限。
- (8) 訂定公共開放空間、私有公共設施保留地之移出容積經全部或部分許可移出前，土地產權登記應登記為公有土地，並限制供公共使用之性質。
- (9) 送出基地之清查與優先移轉次序之訂定。
- (10) 申請容積移轉之辦理程序應由送出基地所有權人與接受基地所有權人會同書件向主管機關申請。

(六) 台北市都市設計及土地使用開發許可審議規則

現行之相關法規多集中於對容積移轉之操作流程及送出基地之管制，其他縣市政府亦有訂定相關執行機制，如台北市 2003 年 8 月修正「台北市都市設計及土地使用開發許可審議規則」，並於第 5 條中規定，接受基地之移入容積若超過接受基地基準容積 20%，且移入樓地板面積超過 1000 平



方公尺者，必須受都市設計審議之規範。高雄市直接指定「接受基地以大眾捷運站半徑 300 公尺範圍內完整街廓為限」等。

總結前述，以目前我國容積移轉法制之發展現況而言，係於既有都市計畫法中訂定容積移轉法源，並在都市計畫擬定、變更之程序中實施，但完整的容積移轉制度建立，仍須諸多配套措施之配合。



參、我國容積移轉實施現況

一、現行作業流程彙整

彙整「古蹟土地容積移轉辦法」及「都市計畫容積移轉實施辦法」對於現行容積移轉之作業流程之規範，可歸結現行容積移轉之作業程序包含下列步驟：

（一）容積買賣

現行之容積移轉作業流程，送出基地之土地所有權人皆先行透過仲介或自行搜尋可能之容積購買者，以確定未來提出容積移轉申請後，容積得以順利出售，因此，送出基地土地所有權人在提出正式申請前，即與容積之買方簽訂契約，對於容積買賣量、付款方式等合意簽約，待容積移轉申請通過，在依雙方約定之細節進行交易。

（二）容積移轉申請

此階段，送出基地土地所有權人即依前述規範之作業程序，檢具相關之申請文件提出，操作之方式多委託由建築師、顧問公司依法研擬管理維護計畫、修復計畫或調查研究報告等，並向主管機關確認可移出之容積量。

（三）申請核准接受基地發包

提出容積移轉申請後，經主管機關核發「容積移轉證明」後，確認可送出及接受之容積量，接受基地即可開始進行工程發包之工作。

（四）送出基地進行修復、維護

待可移出容積確認後，送出基地土地所有權人必須針對古蹟或歷史性建物等，進行修復或管理維護，修復完成後，由主管機關核發竣工證明。

（五）接受基地申請使用執照

為確保容積移轉達到原設定之目標，維護有保存價值之古蹟或歷史性建築，在送出基地完成修復、維護，取得竣工證明後或經信託方式處理，接受基地始得申請使用執照，以管控容積移轉之執行成效。

二、容積移轉制度參與者分析

（一）政府部門於容積移轉執行中所扮演之角色

由前述之作業流程中，可得知行政部門在容積移轉執行的過程中，所扮演之角色可歸納為下列幾項：

1. 法令諮詢及協商



2. 計畫審核
3. 送出基地及接受基地容積移轉計算
4. 接受基地建照審查及許可

除政策之擬定、法令研擬，政府部門其實在整個容積移轉執行之過程中，扮演之角色較為被動，純粹屬於接受容積移轉申請，並為審查核發許可之功能。

（二）送出基地之角色

送出基地所有權人在容積移轉中，為達成容積移出之目的，其角色為：

1. 建築物維修執行者
2. 容積出售者
3. 建築維修發包者

送出基地所有權人無法自行提出建築維護計畫，需先聘請專案建築師或顧問公司依建物不同屬性，提出「建築維護計畫」或「古蹟管理維護計畫」或「古蹟修復、再利用計畫」，呈送政府部門審核以確認可移出容積，並透過仲介媒合接受基地建商，但因目前交易市場仍屬封閉，交易價格是否符合市場機制並無從得知。

（三）接受基地之角色

接受基地所有權人一般而言，多為建商或土地開發業者，以往其降低開發成本的方式包括增購土地、尋求都市計畫獎勵（如開放空間、增設停車空間等）或購買容積，亦即接收基地所有權人會依最經濟之方式選擇增加土地開發邊際效益的方法在容積移轉中，目前扮演之角色為：

1. 容積購買者
2. 接受基地興建者

然而，建商若已有可供開發土地，依現行法令可計算出購買移入容積之價格及數量，但此容積屬於「期貨」而非「現貨」，若無立即可供開發土地或尚須標購時，依現行體制並無暫存容積之處，對於容積之流通交易存有障礙。

三、實施現況檢討

以本縣屬積極運用容積移轉取得公共設施保留地為例，自 2000 年起至 2007 年 8 月止運用此辦法無償取得公共設施保留地面積約 32.8 公頃，但至 2007 年 8 月止尚未取得之公共設施保留地仍約為 6200 公頃，以上述資料顯



示運用容積移轉取得公共設施保留地之比例仍低。其原因可能為交易資訊不對稱、賣方未能以賣出容積價格獲得其財產權損失之補償、買方所欲購得之容積成本無法於移入建築物獲得相對報酬、現行過於寬鬆的容積獎勵(如綜合設計放寬規定、公共開放空間獎勵、民間興建停車場及都市更新等)，致使容積市場交易未能成熟發展，茲就概略因素分析如下：

(一) 政府角色被動

就前述國內容積移轉之實施現況，政府在執行過程中所扮演之角色，侷限在被動之收件、審查，對於容積移轉之市場資訊，並未建立完整之資料庫，自無法對都市發展之容積量進行積極之控管，一方面無法事先掌握容積移轉可能造成之問題，另一方面亦造成容積移轉無法以都市整體總量考量。

(二) 容積市場資訊不公開

國內容積移轉之相關資訊並未公開化，包括可送出、可接受基地、可移出容積總量及相關產權整合資訊，一般民眾難以從公共網站或其他資訊管道，得知容積移轉交易之相關內容，造成資訊集中在少數人手中，造成交易障礙。

(三) 缺乏公平公開之交易平台

就現行執行流程來看，容積移轉並無特定之交易平台，亦即單憑政府審查送出及接受量，其餘交易過程皆由市場自由決定，不僅過程中無法確保交易安全，更易造成市場價格混亂缺乏平衡機制。

第四章 結語與建議

容積移轉制度雖有諸多預期效益與用途，然在國外行之有年，真正成功的案例卻非常罕見，主要原因在於，容積移轉技術之概念雖然很簡單，看似一個土地槓桿的機制，受限制發展之土地所有權人可將其剩餘之容積移轉至建議發展地區，變賣給需要增加容積之開發商，而政府僅扮演仲介的角色，還可以順利推動土地政策，完成土地規劃事業。但由於容積移轉實施之過程中，面臨了許多決策的考量，若未能作妥善的評估，不但減低了容積移轉之預期效益，更可能因決策失當引發更多的危機。

國內目前實施階段，主要偏重於特定地區特定個案方式進行，傾向制定地區特別法之方式，滿足地方之特定需求。實施方式不若美國發展權移轉較有嚴謹的規範限制，僅籠統的概括在同一都市計畫內，送出對象包括私有公設保留地、私有古蹟保存地、提供公共空間建地等，層面範圍雖較為寬廣，但並不竟然保證其移轉能夠成立。何況長期受困於公共設施保留地取得問題，擴大其適用範疇及市場化，企圖解決已讓地方政府深陷泥沼的公共設施建設財政問題。然而在其機會成本層面，政府部門必須負起面對與改善生活環境品質可能遭受其負面衝擊的外部成本問題。爰此，本文提出改善現制的建議略以：

- 1.在法制面，容積移轉雖為都市成長具彈性之管理工具，但就都市發展而言，必須透過通盤檢討的方式，將允許實施容積移轉之範圍、對象先行劃定，以確保都市環境之有限度發展。而容積移轉涉及人民權利義務，雖有修法上的諸多障礙，仍應予以法制化，方利此制度之落實與執行。
- 2.在管理面，政府應扮演更積極之管理角色，除建立容積總量管制，並公開容積資訊，以建立交易市場公平機制，並使可移轉容積充分流通。為達此目的，政府必須逐步就已完成容積移轉之送出、接受基地進行登錄列管，以利持續追蹤管理。
- 3.在市場面，由於市場資訊的不透明，容積移轉資訊掌握在少數人手中，且容積之移轉需經過審查時間，送出與接受雙方必須有期待交易之時間，加上政府並無專責單位可接管待移轉之容積，使容積成為「期貨」而非「現貨」，造成容積無法順利流通。另外，以當期公告土地現值比值為轉換係數，不但無法反映市場行情，亦難達到公平合理的轉換原則。建議可採因地制宜的彈性機制，如以各容積移入潛在地區的現階段公共設施引申需求及邊際成本估算值替代，較可反映實際的外部成本與社會成本。



參考文獻

1. 內政部營建署，1999，《容積移轉相關法規彙編》。
2. 林莉婷，2001，「建構容積移轉接收基地選址之研究」，國立台北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文。
3. 胡宏昌，1997，「TDR 在美國的發展與檢討」，空間雜誌，第 90 期，pp65-74
4. 連淑芬，2001，「新都市計畫地區以容積移轉方式規劃取得公共設施用地之研究」，中華大學建築與都市計畫學系碩士論文。
5. 黃舜銘，2004，「大稻埕歷史風貌特定專用區容積移轉機制之研究」，國立台灣科技大學建築系碩士論文。
6. 陳維昭，2001，「容積移轉應用於赤崁文化園區保存之研究」，國立成功大學建築學系碩士論文。
7. 賴宗裕、胡宏昌，1999，「建構容積移轉機制之探討 - 對都市計畫容積移轉辦法草案之評論」，經社法制叢論，第 22 期，pp311-328。
8. 賴宗裕、李家儂，2000，「現行容積移轉制度與容積可移轉量評估之探討」，土地經濟年刊，第 11 期，pp69-98。
9. 賴宗裕，1998，「容積移轉技術問題之探討」，台北建築月刊，第 259 期，pp11-13。
10. 謝琦強、莊翰華，2006，「台灣容積移轉制度的潛在開發區位特性-台中個案研究」，華岡地理學報，第 19 期，pp39-57。
11. Gottsegen, 1992, "Planning for Transfer of Development Rights: A Handbook for New Jersey Municipalities", Mount Holly, NJ: The Burlington County Land Use Office.
12. Rose, Jerome G. 1975, "The Transfer of Development Rights: A New Technique of Land Use Regulation", New Brunswick, N.J.: Center of Urban Research, Rutgers U.
13. Schiffman, 1989, "Alternative Techniques for Managing Growth", California: The Regents of the University of California.