

內政部建築研究所籌備處專題研究計畫成果報告
計畫名稱：都市建築容積轉移制度應用於市地開發之研究
執行時間：80年8月1日至81年6月30日

都市建築容積轉移制度應用於市地開發之研究

顧問	問：	蔡林	添元	璧興
		郭松	建松	民齡
計畫主持	人	楊陳	錦學	賜陶
共同主持	人	錢巫	慶源	文平
參加研究	人員	高徐	有	忠

執行單位：中華民國都市計劃學會

中華民國 八 十 一 年 六 月

中 文 摘 要

近年來由於經濟發展迅速，都市化程度日漸加深，人口大量集中於都市地區，不僅造成區域均衡發展問題且由於人口聚集結果，形成都市地區公共設施服務水準與生活品質低落，違章建物府首皆是，嚴重破壞市容景觀。為疏解都會區之擁擠，均衡區域發展並提高居住生活品質，因而促使公、私部門以市地開發為主要政策手段大量開發土地，來滿足各類土地使用及生活空間之需求。惟在現行有關市地開發方式之法令規定及實施辦法中，仍存有許多不符土地利用公平與效率原則之缺失，難以達成地盡其利及地利及地利共享之境界，本研究以經由都市建築容積轉移制度之建立，使未來之都市公共設及都市發展朝向公私調和的目標邁進；並希望藉以提高現行市地開發方式權利分配之公平性及市地開發之效率性，期使公共設的開闢能經由受益者之公平負擔，減輕政府財政負荷，減少執行之阻力，是為本文研究之目的。本研究內容共分七章，採基本理論探討、文獻回顧及個案模擬比較分析方法進行，其研究順序如次：

- 第一章 緒論
- 第二章 相關理論探討與理論回顧
- 第三章 現行市地開發方式之檢討
- 第四章 都市建築容積轉移制度之分析
- 第五章 個案基地開發方式之模擬比較分析
- 第六章 建立都市建築容積轉移制度之課題
- 第七章 結論與建議

英 文 摘 要

Due to rapid growth of population improvement of transportation, development of economy, and prosperity of industry have all combined to bring about a drastic increase in the demand for urban land. At the same time, the supply of urban land is severely limited, and land value keep rising continuously, thus intensifying the speculation and manipulation of urban land which in turn seriously affects the development of urban area and the livelihood of the urban population.

Meanwhile, there has been an urgent need for the land to be used for buildings and public facilities in order to accommodate the increasing population and economic development. In addition to this situation, public or private sector both to develop the urban land to increase the land supply to be used for construction. But it was occur when developed the urban land to increase the supply, the phenomenon of windfall or wipeout always in company with developed and the timing of land development always fall behind urban development.

The main purpose of this study is intend to analysis the new types of urban land development, especially the development has made by public sector, and to establish a distribution system of land right after urban land development.

都市建築容積轉移制度應用於市地開發之研究

第一章 緒論

1.1	研究動機與研究目的	1
1.1.1	研究動機	1
1.1.2	研究目的	2
1.2	研究範圍與研究方法	2
1.2.1	研究範圍	2
1.2.2	研究方法	2
1.3	研究架構與預期成果	4
1.3.1	研究架構	4
1.3.2	預期成果	5

第二章 相關理論探討與文獻回顧

2.1	有關市地開發方式之探討	6
2.2	有關都市建築容積轉移之內涵	12
2.2.1	發展權之概念與內涵	12
2.2.2	英國之發展權國有化	12
2.2.3	美國之發展權移轉	13
2.2.4	日本之空間權利用	14

第三章 現行市地開發方式之探討

3.1	市地開發之涵義與方式	21
3.1.1	市地開發之涵義	21
3.1.2	市地開發之方式	21

3.2	市地開發之主要課題	22
3.2.1	市地開發之效率原則	28
3.2.2	市地開發之公平原則	29
3.3	市地開發方式之問題	30
3.3.1	我國市地開發方式之探討	31
3.3.2	美日市地開發方式之探討	32

第四章 都市建築容積轉移制度之分析

4.1	都市建築容積轉移制度之意義與內容	48
4.2	都市建築容積轉移制度與市地開發之配合	50
4.3	都市建築容積轉移制度運作模式之建立	54
4.3.1	基本構想	54
4.3.2	基本假設	56
4.3.3	基本計算架構	57

第五章 個案基地開發方式之模擬比較分析

5.1	個案基地基本資料概況	63
5.2	開發方式之模擬分析	68
5.3	模擬分析之評估	76
5.3.1	模擬結果之分析	76
5.3.2	開發方式之評估	78

第六章 建立都市建築容積轉移制度之課題

6.1	都市建築容積轉移制度應用之探討	82
6.2	建立制度之課題	85

第七章 結論與建議

7.1	結論·····	89
7.2	建議·····	90
7.3	後續研究之建議·····	92

文獻

附錄

表 目 錄

表 2-1	有關市地開發方式之相關文獻與摘要·····	11
表 2-2	有關發展權之相關文獻與摘要·····	20
表 3-1	五種開發方式相對評估·····	24
表 3-2	市地開發方式之比較·····	25
表 3-3	台灣地區現行都市土地開發方式之比較分析·····	27
表 3-4	台灣地區辦理市地重劃土地分配情形·····	33
表 3-5	台灣地區辦理區段徵收土地分配情形·····	35
表 4-1	容積計算表·····	54
表 5-1	台中市西屯區國安段中低收入住宅方案實施區段徵收 執行情形及開發成本分析表·····	65
表 5-2	土地所有權人應領回抵價地之權利價值計算表·····	66
表 5-3	台灣省畸零地使用規則規定不構成畸零地之基地最小 寬度及深度·····	70
表 5-4	台北市畸零地使用規則規定不構成畸零地之基地最小 寬度及深度·····	70
表 5-5	高雄市畸零地使用規則規定不構成畸零地之基地最小 寬度及深度·····	71
表 5-6	七層以上純住宅大樓不同樓層之樓層別效用比·····	72
表 5-7	七層純住宅大樓不同樓層之樓層別效用比·····	72
表 5-8	區段徵收與都市建築容積轉移制度權利價值比較表·····	77
表 5-9	開發方式評估·····	81

圖 目 錄

圖 4-1	松山新村國民住宅基地平面圖·····	53
圖 5-1	台中市西屯國安段「中低收入住宅方案」區段徵收街廓圖····	64

第一章 緒論

1.1 研究動機與研究目的

1.1.1 研究動機

近年來由於經濟發展迅速，都市化程度日漸加深，人口大量集中於都市地區，不僅造成區域均衡發展問題且由於人口聚集結果，形成都市地區公共設施服務水準與生活品質低落，違章建物俯皆是，嚴重破壞市容景觀。為疏解都會區之擁擠、均衡區域發展並提高居住生活品質，因而促使公、私部門大量開發市地，以市地開發為主要之政策手段來滿足各類土地使用及生活空間之需求。惟當前市地開發仍面臨下列各個問題：

一、市地開發前各宗土地之使用價值差異不大，惟經規劃開發後，形成開發區與未開發區之間，或開發區內各類不同使用強度與使用類別之劃定，造成各地主間之土地財產價值差距甚大，形成不公平情形。

二、當前土地市場仍極具投機性，未能完全達成漲價歸公之平均地權制度理想，故暴利（Windfall）與剝削（Wipeout）情形嚴重，難以達成地利共享之境界。

三、政府投入大量人力與財力進行市地開發財政負擔沉重，惟開發後利益難以挹注政府之資金投入，不但影響政府財政週轉，且導致開發區內各項公共設施之建設滯延，區內公共設施服務水準低落，且開發效益多為地主所獲取，致市地開發成效無法落實。

四、現行土地使用分區管制規定，對於開發地區難以落實整體性之匡導效果，致開發後土地之建築管理無法有效配合，而難以達成市地開發之目的。

為解決上述諸項問題，期使市地開發能充分達成市地開發效果，實現我國平均地權市地政策地盡其利、地利共享之理想，如何將建築容積轉移制度之方法融入當前有關市地開發手段之中，實為吾人加以深入研究之重要課題。本研究擬進行蒐集有關現行市地開發各類方式加以評估分析，並研擬都市建築容積轉移制度配合現行市地開發方法，以改善當前市地開發所產生之諸項缺失，臻達地盡其利、地利共享之市地開發政策。

1.1.2 研究目的

本研究之主要目的如下：

一、冀望經由都市建築容積轉移制度之建立，使未來之都市公共建設及都市發展朝向公私調和的目標邁進。

二、提高現行市地開發方式權利分配之公平性及市地開發之效率性，期使公共建設的開闢能經由受益者之公平負擔，減輕政府財政負荷，減少執行之阻力。

三、研擬現行市地開發應用都市建築容積轉移制度適合國情之模式及應有之配合措施。

1.2 研究範圍與研究方法

1.2.1 研究範圍

當前市地開發之方式種類繁多，若以開發主體而言，主要可分為由政府部門進行之市地開、發由私人部門進行之市地開發及公私部門共同開發三大類別。本研究因受時間之限制，僅以政府部門進行之市地開發之方式中所採行的主要手段，即市地重劃與區段徵收為研究範圍。

1.2.2 研究方法

本研究計劃所採行之研究方法如下：

一、文獻回顧法：蒐集國內外相關研究資料，予以評比，並確立研究重點。

二、意見調查：透過訪問座談，以徵詢相關行政主管之意見，作為研擬建築容積轉移制度之各項配合措施之參酌。

三、模擬評估法：針對個案基地以現行開發方式與建築容積轉移制度分別進行模擬操作，並予以評估，以為修正建築容積轉移制度之參考。

本研究進行步驟大致如下：

一、資料蒐集：

(一) 蒐集現行有關市地開發方式及其相關法令規定。

(二) 蒐集並翻譯國外有關市地開發及建築容積轉移之研究。

二、資料分析：

分析市地開發與建築容積轉移制度兩者之相關性。

三、現行市地開發方式之探討：

探討現行市地重劃、區段徵收之優缺點及其對開發利益分配之效果。

四、建築容積轉移制度之實施內容方式之研擬：

研訂建築容積轉移制度之基本運作方式以及配合市地開發實施之步驟。

五、個案基地進行開發方式之模擬評估：

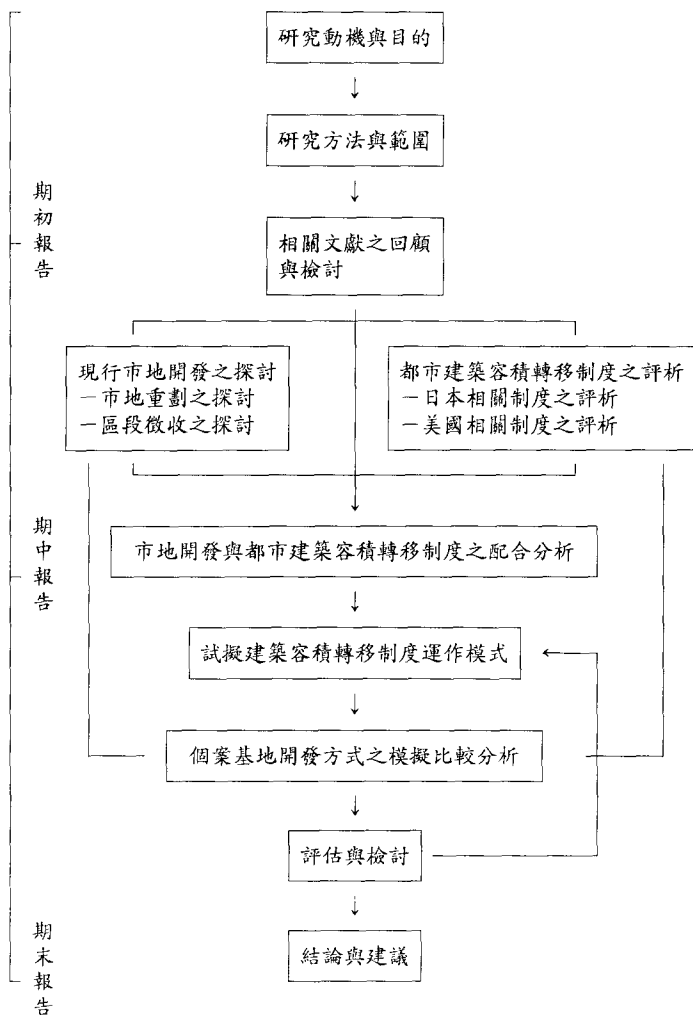
選定個案基地依據上述研訂之基本運作方式進行模擬分析，並加以評估。

六、修正檢討、結論。

1.3 研究架構與預期成果

1.3.1 研究架構

本研究計劃之架構如下圖所示：



1.3.2 預期成果

本研究計劃預期獲致成果，分述如下：

一、針對台灣地區辦理市地開發（市地重劃、區段徵收）所遭遇之問題檢討。

二、研析建築容積轉移制度與現行市地開發方式之配合。

三、選擇個案基地模擬建築容積轉移制度與現行市地開發方式之評估比較。

四、研訂建築容積轉移制度應用於市地開發之執行措施原則，以爲未來研修相關法令之參考。

第二章 文獻檢討與回顧

市地開發之意義與涵蓋之範圍甚為廣泛，以開發之主體而言，可分為政府部門進行之市地開發，由私人部門進行市地開發及由公私部門共同進行之市地開發。若以開發範圍而言，則政府部門進行之市地開發，涵蓋範圍較大，對於都市建築發展與土地利用，開發利益之影響與分配所造成之衝擊亦較廣泛，因此本研究將著重於對政府部門進行之市地開發的相關研究，進行文獻檢討與回顧。

2.1 有關市地開發方式之探討

有關市地開發之相關文獻回顧如表2-1所示並分述如下：

一、蔡添壁（民國七十一年）之“國父遺教居室工業在台灣之實踐—兼論平均地權與都市開發之配合運用”一文指出，應以平均地權與都市開發之配合，重新確認土地政策與都市開發之關係，比較現行都市開發所需土地取得方式，明確指陳「協議價購」、「土地徵收」、「區段徵收」、「市地重劃」各個有關市地開發方式之缺失所在，認為現行各種土地取得方式，造成不公平現象，無法澈底漲價歸公，致土地自然增值大部歸私人所有，故建議創設「土地取得一元化模式」於進行市地開發時之土地取得方式，期能在平均地權之精神下，調和「個人權益」與「公共利益」，俾利「開闢新市鎮、廣建國民住宅」以達成「地盡其利、地利共享」之目的。對於現行多頭馬車的市地開發土地取得方式，提出一精確有效的取得模式，以消除各個方式之弊端。

二、吳清輝（民國七十一年）之“台灣地區新市區開發土地取得之研究”一文針對以市地重劃及區段徵收方式，進行新市區開發土地取得之各種利弊得失，剖析其優劣成敗，認為各種土地取得方式，各具有不同之適用目的與對象，故指出新市區開發因其目標較為綜合性與複雜性，宜依新市區開發之目的，採取不同之開發方式與土地取得手段，並建議透過容積管制之實施，以確保市地開發之成效，以達促進土地合理利用之目的。

三、經建會（民國七十一年）之“台灣地區市地重劃開發新市區之檢討研究”研究報告檢討台灣地區以往辦理市地重劃發生之問題及其對於新市區

與都市發展之影響，探究重劃地區合理之區位及規模。並試擬重劃區勘選之基本原則與應加強考慮之因素，探討重劃開發新市區人口之引進途徑及如何促進其做積極之發展，最後並進行比較市地重劃與其他新市區開發方式之優缺點，自開發之法律依據、開發之程序、土地之取得與處分、土地之發展與管制、及新市區開發目的之達成度等有關項目作一詳細比較，認為未來新市鎮與新社區之開發均以區段徵收較易達成開發之目標。

四、辛晚教（民國七十二年）之“如何有效利用都市土地—檢討與建議”一文中指出在民生主義市地利用之指導原則下，對於市地之利用應妥適訂定都市分期分區發展計畫及其使用密度，以提高市地經濟利用效率，對於新市區之發展方式，建議宜採政府全部收購土地並予規劃建設後，再租售或分配使用者，以達地盡其利及地利共享之目的，或實施市地重劃，由地主依其受益比例共同分擔公共設施用地及興建費用，以兼顧社會正義、互助、民主參與及公私合作等綜合目標。

五、金家禾（民國七十三年）之“新市區土地開發方式之評選研究—以關渡平原之開發為例”一文首先探討開發方式對於新市區之開發過程所處之地位與其重要性，並進而評選土地開發方式應考慮之六項目標及十六項準則。其次以區段徵收、市地重劃、發展權移轉制三者之特性進行比較分析，最後透過階層關係整合分析各個開發方式之優先順序，及對採行發展權轉移制度應考慮之課題、法律依據之擬定等提出其對策及建議。

六、黃萬翔（民國七十三年）之“台灣地區新市鎮土地開發方式之探討”一文針對現行台灣地區五種類型之市地開發方式進行檢討比較，認為目前市地開發方式法過於僵化，土地規劃整理缺乏長程目標，土地分配比例不合理及開發後之自由放任態度等均為缺失之所在，因此建議新市鎮土地開發方式應具有下列各種特性：儘量於開發前掌握地權；訂定合理土地使用及處分計畫；協調統合開發時序；政府應負全程監督、協調、建設、協助之權責；應有徵收增值利益投諸區內公共設施及福利之策略。同時建議建立「開發者有其地」制度及對於分回建築面積過小之地主，以「開發樓板」為支付其權利價值之手段。

七、經建會（民國七十五年）之“土地開發許可制度之研究”研究報告指出我國土地政策奉行民生主義經濟制度，其目的在求地盡其利、地利共享，

惟當前土地之開發利用，不僅未能充分配合國家經濟建設之需要，阻礙都市建設開發，甚至由於不當的土地開發，引起土地投機，造成地利分配不公現象。英日兩國之土地開發，透過規劃許可與開發許可制度之管制，不僅能針對土地之實際情況予以規劃利用，更可因應國家社會發展之需要，予以分期分區開發，尤其英國開發捐之課徵，緩和了土地所有權人間的利害差距，減少土地開發之困擾，可供我國今後土地開發借鏡之處頗多。

八、賴宗裕（民國七十五年）之“台北市市地重劃效益之研究”一文針對台北市市地重劃之效益及影響市地重劃效益之因素予以評估並研擬改進措施，如下：儘速修訂重劃有關法令；加強宣導，以利進行、提高政策成效；研擬大重劃區選定與規模之勘選方法；解決重劃單位與工務（建設）單位之配合問題；重劃費用負擔方式宜有學理根據並簡單公正。在抵費地處理方面：加強宣導地主集中抵費地，以便處分；抵費地處分宜採預售方式，同時因而面積不足領取補償費之地主有「優先購買抵費地」之權；抵費地以「評定之價格」選購或抽籤決定；為符合「取之於地方、用之於地方」之公平原則，抵費地售後餘款應用於加強區內建設及維護費用。

九、周良惠（民國七十五年）之“市地重劃土地分配對促進都市土地利用之評估研究”一文指出市地重劃是為目前政府為解決都市土地發展及利用問題，所採取的有效手段之一，因此乃進行評估現行市地重劃運作過程中，土地分配執行結果是否能有效促進市地利用。研究結果，認為在促進重劃區整體性利用方面，其目標達成的程度並不甚佳，有待加強改進。同時，建議宜進行市地重劃之立體分配之方式，即以樓地板面積分配予原土地所有權人，以取代土地之平面分配，針對其技術性、經濟性及行政組織與人力等方面之可行性，進行持續之研究。

十、孫思惻（民國七十六年）之“應用「權利變更方式」以實施都市更新之研究—以台北市雙園國小西側更新為例”一文指出我現行都市更新之市地開發手段，係採徵收、區段徵收及市地重劃方式辦理土地及地上物之取得工作，惟對權利關係人之權益無法完全保障，致推行更新工作受阻。因此，本研究乃就國外有關都市土地開發方式以英國發展權國有化、美國之發展權移轉及日本之權利變換方式，三種開發方式予以評述，以為研擬我國進行都市更新之市地開發方式之參考。

十一、黃國堅（民國七十七年）之“以權利變換方式推行都市更新產權處理之研究”一文指出在進行都市更新之市地開發工作時，以徵收、區段徵收、市地重劃、協議方式、以及合建方式取得土地及地上物，皆有其困難，且在執行上關於財源之籌措、民眾之參與、民間活力之引進等，亦皆有問題存在。經研究日本「權利變換方式」之產權處理制度，較能「衡平」並充分考量各權利人之利益均衡，乃擷取日本「權利變換方式」產權處理制度及其精神，並參照現行相關制度，研擬適合國情之產權處理模式，以利都市更新事業之進行。

十二、林元興（民國七十八年）之“市地利用的效率與公平原則”一文指出都市開發須符合土地利用的效率與公平原則，方能促進全民的福利。土地利用可經由規劃而達成效率原則，但也可能違反公平原則。經以關渡平原為例分析結果，認為以移轉開發權方式進行市地開發，可以促進市地利用的公平。以一般徵收方式，將使被徵收地主招致過度犧牲，而劃為一般使用的地主，受益龐大。而以區段徵收方式進行開發，固可平均各地主間的受益與犧牲，惟抵價地位置的分配，恐有爭議。故研究結果精闡指出以移轉開發權方式，由開發者按市價賠償公共設施用地地主的犧牲，簡單而公平，在各種方法中較為優良。

十三、林森田（民國七十九年）之“都市土地政策與相關措施配合之研究”一文指出在台灣地區土地政策之最高指導原則—平均地權的「地盡其利」、「地利共享」之目標理想下，為減少都市發展之土地問題及促進市地政策目標的達成下，宜改進現行區段徵收之權益分配，以實施土地開發。對於未來發展地區，基於公共福利及土地使用計劃目標之達成，採土地儲備制度方式，以優先購買權配合土地徵收權之行使，取得「區段開發」或「變更重劃」所未提供而將來需要的公共建設用地。同時，實施土地開發許可制，以引導都市人口與產業的合理分佈，進而達成土地開發與周遭環境之配合，以改善大眾居住之環境。

十四、趙淑德（民國七十九年）之“都市建設發展採用區段徵收與市地重劃之比較研究”一文指出現行法令規定，區段徵收與市地重劃同為執行都市計畫、取得公共設施用地。促進都市建設、提高土地利用之有效手段。剖析市地劃與區段徵收（傳統式與抵價式）之優缺點，認為抵價式區段徵收為

較理想之土地開發方式。並應有如下之配合措施：加強抵價式區段徵收之政令宣導與溝通工作；專責機構辦理業務；整合修訂法令，以利執行；將評估可行之區段徵收方案納入都市計畫做為執行依據；區段徵收後開發之土地宜有效管制、督促其使用；原住民之拆遷應事先擬妥可行之安置計畫，並配合徵收工作進度執行之。市地重劃之辦理，應本於既有基礎，在質的方面提升、建議：都市計畫與市地重劃密切配合；落實獎勵都市土地所有權人自辦市地重劃辦法，政府公權力應協助處理問題；運用電腦提高作業效率與精度。

十五、營建署（民國七十九年）之“淡海新市鎮實施區段徵收可行性之研究”一文係比較現行法令下，不同法源之三種區段徵收方式之性質與內涵，並引用相關法令予以綜合比較分析。其中，認為政府以區段徵收方式進行市地開發工作，政府應扮演更為主動積極之新市鎮開發角色，本研究以淡海特定區為例，剖析市地重劃及區段徵收之土地增值稅與土地增值能力，探討以實質利益角度消弭民眾之疑慮。同時指出，依現行規定區段徵收後之抽籤配地方式，由於開發前後之地價缺乏客觀評價標準，較易引起土地所有人之爭議而糾紛不斷，建議修正現行「區段徵收作業補充規定」相關條文，以利推行。

十六、王杏泉等（民國七十九年）之“區段徵收作業模式之研究”一文檢討分析現行區段徵收之相關法令是否完備，研析抵價地式區段徵收作業模式實務上可能發生之問題等。研究成果指出，現行區段徵收之地價補償標準不一，造成地主抗爭及執行作業上之阻力；領回抵價地比例規定欠缺彈性，阻礙區段徵收之進行；抵價地分配作業，亦欠缺完整規定。同時，亦發現區段徵收與市地重劃之兩種市地開發方式在選定上，經常造成政府決策上之困擾，都市計劃之擬訂、變更及發布時機，影響區段徵收作業之實施甚鉅。針對上述各項作業缺失與配合問題，建議修訂現行有關法令規定，以利區段徵收之進行。

表 2-1 有關市地開發方式之相關文獻與摘要

作 者	論 文 (研 究) 名 稱	要 點	備 註
蔡 添 煌	國父遺教房室工業在台灣之實踐 - 兼論平均地權與都市開發之配合運用	建議創設「土地取得一元化模式」於市地開發時之土地取得方式。	1982 文大實研 博論
吳 清 輝	台灣地區新市區開發土地取得之研究	建議宜依新市區開發之目的，採取不同之開發方式與土地取得手段，並透過容積管制之實施，以確保市地開發成效。	1982 年
經 建 會	台灣地區市地重劃開發新市區之檢討研	認為未來新市區與新市區之開發均應以區段徵收或易達成開發目標。	1982 研究報告
辛 曉 敏	如何有效利用都市土地 - 檢討與建議	建議宜由政府全部收購土地並予規劃建設後，再租賃或分配使用者，以達地產共利及地利共享之目的，或實施市地重劃，由地主按其應佔比例共同分攤公共設施用地及興建費用。	1983 國建會研 究報告
黃 萬 翔	台灣地區新市區土地開發方式之探討	建議應有徵收增值利益投諸區內公共設施及福利之策略，同時建立「開發者有其地」制度及對於分割土地面積過小之地上，以「開發權」為支持其權利價值之手段。	1984 文大實研 碩論
經 建 會	土地開發許可制度之研究	1. 建議土地開發應透過規劃許可與開發許可制度之管制。 2. 分区分區開發，以因應社會發展之需要。 3. 謀求開發損益，以緩和土地所有權人間利害差距。	1986 研究報告
賴 宗 裕	台北市市地重劃效益之研究	1. 加強宣導地主集中抵費地，以便處分。 2. 抵費地處分採預售方式。 3. 面積不足領取補償費之地主有「優先購買抵費地」之權。 4. 抵費地售價餘款應用於加強區內建設及維護費用。	1986 政大地研 碩論
周 良 忠	市地重劃土地分配對促進市地利用之評研究	建議以樓地板面積分配取代土地之平面分配。	1986 政大地研 碩論
黃 國 堅	以權利變換方式推行都市更新產權處理研究	認為日本「權利變換方式」之產權處理制度，較能「平衡」並充分考量各權利人之利益均衡，並以其為基礎，研擬適合國情產權處理模式。	1988 政大地研 碩論
林 元 興	市地利用之效率與公平原則	以移轉開發方式進行市地開發，可以促進市地利用的公平。	1989 研究報告
林 森 田	都市土地政策與相關措施配合研究	1. 採土地儲備制度，以便先購買權配合土地徵收權之行使。 2. 實施土地開發許可制度。	1990 經建會研 究報告
金 家 木	新市區土地開發方式之評選研究 - 以開發平原之開發為例	對執行發展權轉移制度應考慮之課題、法律依據之擬定提出對策及建議。	1984 中興都研 碩論
孫 思 衡	應用權利變換方式以實施都市更新之研究 - 以台北市雙園國小西側更新為例	以英國發展權國有化、美國之發展權轉移及日本之權利變換方式三種開發方式予以評述，以為所擬我國進行都市更新之市地開發方式之參考。	1987 中興都研 碩論
趙 淑 德	都市建設發展採用區段徵收與市地重劃之比較研究	認為抵價式區段徵收為較理想之土地開發方式。	1990 中興地政 系
蔡 建 華	淡海新市區實施區段徵收可行性研究	以淡海村定區為例，剖析市地重劃與區段徵收之土地增值稅與土地增值能力，探討以實質利益為度所與民眾之權益，有關開發前後地價計算標準，建議修正區段徵收補充規定相關條文。	1990 年

2.2 有關都市建築容積轉移之內涵

都市建築容積轉移，係屬發展權之其中一項，其基本精神意義與空中權之利用及發展權轉移類似，惟基於國情及平均地權土地政策之最指導原則，在制度與應用之設計上有所不同，為便於明瞭其精神所在，於此先行摘要檢討其緣由及各國施行情形，再對相關文獻進行回顧分析。

2.2.1 發展權之概念與內涵

發展權就是在土地上從事興建、發展的權利，也就是發展者可憑藉發展權而更集約的利用土地。就權利而言，發展權為所有權一束權利中的一種；就法律而言，發展權必持法律創設方取得其地位；就經濟而言，發展權必須具有經濟價值方有移轉可能；就規劃而言，發展權必須依存於土地使用計畫方有依存的價值（呂衛青，民國六十九年）。

在進行市地開發以提供都市用地時，其中有關公共設施與公共生活、安全、與服務機構之建立，乃都市建築用地能實際付諸建築使用之關鍵。此等公共設施用地及其闢建之各種費用，則構成實際的開發成本。此類開發成本，係因特定土地之開發而支出，應由受益之土地開發者負擔。因此申請土地開發權之土地所有權人或開發者，必須負擔此項公共設施用地及建設之全部成本。因此，開發權、開發價值、及開發成本必須彼此相當。

發展權移轉制之基本構想為：每一所有人應享有的發展權皆予指定，同時建立服務的市場，承辦所有權人權利的交換與移轉（周一嬰，民國六十五年）。劃定發展權移轉區，將地區發展權予以量化，依面積、地價或其他標準，公平分配給區內土地之所有人。在受限分區範圍內的土地所有權人所分配到的發展權可移轉給發展分區範圍內的土地所有權人，而在發展分區範圍內的土地所有權人如欲發展其土地至最大集約度，則須自受限分區範圍內的土地所有權人購買多餘而未利用的發展權。

2.2.2 英國之發展權國有化

發展權之觀念起源於英國，係由一九四七年的「城鄉計劃法」（Town and Country Planning Act）頒定實施而具體化，其目的在於消除因計畫管制而產生之土地暴利，將土地之發展權收歸國有，且對土地使用加以嚴格之

控制，一切土地使用應配合國家長期發展政策，自該法實施日起，地主除繼續持有其現有土地之使用權外，其開發土地之權利則喪失，往後任何開發行為皆需經計劃當局之許可，且其開發之獲利全額須向政府繳納發展權之課徵（Rose, 1975）。

此種為配合都市土地之全面規劃開發，特建立新的地權制度，充分表露「權益均衡」與公私「均權」及土地所有人彼此之間利害均衡之原則。由法律明白宣示：私有土地所有權以現在之使用及現值作為權利之標的。將來開發權（變更使用權）屬於國家（Public Ownership）。土地所有權人如欲開發其土地，必須向政府主管機關申請開發許可。政府授予開發許可之前，土地所有權人必須繳納「土地開發捐」（Development Charge）。藉由開發捐之徵收，而將因開發許可所增漲之開發價值（自然增值）全部徵收歸公。

2.2.3 美國之發展權移轉

美國之發展權移轉之法律觀念主要是強調：土地產權不是單一而不可分割的，例如所有權是包含各種個別權利的組合。每個個別權利都可與其他個別權利分開單獨成立，而且可以分別單獨移轉。何如移轉發展權之後，原地主仍可保留其原有的所有權中之其他個別權利，仍可保持其原所有權及所有權人之地位於不變。

在美國各地所實施的移轉發展權，因地區不同，目的不同，而有不同的移轉方式或方法。例如：紐約市與芝加哥市之實施目的是為保存歷史性建築與古蹟，乃將應保存地區之發展權移轉給其他可實行高密度開發地區之土地所有人。紐澤西州（New Jersey）是為保存農地與開放空間，而將此種應受保存地區之土地發展權，移轉給其他預定待開發地區之土地所有人。其他如馬利蘭州，維吉尼亞州之Fairfax及加州的Sonoma郡，是利用移轉發展權辦法，作為實行土地使用管制之主要方法。另外紐約州內的Southampton地方，則利用授與發展權之方式鼓勵興建中低收入者之國民住宅。

以上各地可實現其所設想的各種不同目的，同時亦各別規劃各種適當的配合方法。例如：紐澤西州主張成立銷售發展權之「自由市場」，以便發展權像土地一樣，可在公開市場自由買賣。芝加哥市，則計畫在一般限制條件下，賦予開發許可。受限制開發的土地所有人，可將其發展權出售給預計許

可開發地區之土地所有人。但限制其必須先透過徵收程序購買開發權存入銀行方可獲准開發。依據紐約州Southampton地方之法規，城市委員會必須依據特定的程序，方得授予住宅發展權之移轉。

2.2.4 日本之空中權利用

日本空中權利用之型態，多以區分所有權、區分地上權、以及占用之形式的利用為多（林元興，民國七十八年）。空中權之利用，並非單為了調整私有權利而已，公私有土地及空間之權利調整也是其功能之一。日本之空中權之利用，與土地有密切關係，以公寓及連棟房屋（牆壁相連）而言，乃屬以共有土地之區分地上權方式，不是所有權利而是地上權，此為日本空中權之特色。此外，在道路及鐵路方面，亦有根據「佔用」而使用。可見日本的土地所有及空間利用乃為一體，並極力避免私權達及公共用地。

空中權並非僅止於主張空中利用，應具有都市計畫上積極意義的概念，是以在導入空中權之際，亦有整合周邊地區土地利用之功能。在土地使用上，而強調其效率性、公平性，並不與周邊原有計劃產生負面之影響。但是，緩和私權限制及有效控制環境品質要同時達成並非易事，必須以公共利用空間之控制，為首要考慮，意即空中權的利用以適應於公共的開發為佳。

日本利用空中權開發的方法，大致有下列三種：一、土地之整體化措施：日本空中權的開發手法並無特別規劃。利用土地上空建設時，土地之利用形態，不是以既存之狀況開發，而是在整體化開發後，方進行權利分割。以下關購物區為例，以二分再開發地的形式引入國鐵路線。再開發事業執行者收購國鐵用地，並設定區分地上權之上空空間進行建築設施，完成後，再設定國鐵側之地上權。下關市中心街，同樣是採取原屬導路用地之土地，做為建築用地，待上空利用整體化建設人工地盤廣場後，再使道路通行。二、立體換地措施：立體式換地概念在再開發事業中，亦有非立足於土地，而進行立體換地。以船場之中央大樓而言，大樓所有權的成立，乃立足於高架橋下之佔用權，而無必要擁有土地所有的權利，大樓根據建物區分所有權之設定，可返賣給以前的權利者，使佔用者分擔一部份的道路建設費用。這種受益者負擔的觀念，亦是廣義的立體換地措施。事實上，日本為都市更新辦理之市街地開發，以「權利變換方式」進行開發事業，即為典型之立體換地措施。

三、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。如在個別施工完成高架構造後，再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使用者，其用地費用負擔因空間、土地利用比率而定，共同負擔建設費用。亦有開發單位先行負擔計畫到施工之費用，待建設完畢後再讓渡使用權。

有關發展權之相關文獻回顧如表2-2所示並分述如下：

一、呂衛青（民國六十七年）之“土地發展權之移轉與土地使用管制”一文指出傳統的土地使用管制，如分區使用管制、細分管制及建築法規等，常在經濟、政治與法制三方面遭遇困難，亟需尋找一種較不會引起爭議的土地使用管制辦法，發展權移轉制度便應運而生。發展權是一種綜合性的抽象名詞，憑此可使土地作更集約的使用，通常採取建物興建的方式達成。TDR的基本概念，乃是視發展權為一種可分割的權利，就如同採礦權一般，可與地面權分離而單獨處理，不影響其他權的行使。

TDR的基本前提有六：（一）可與土地之剩餘權分離，並可量化轉移，（二）以土地利用之主要計劃為基礎，（三）在同一規劃地區內可相互轉移，（四）土地欲作超限發展者，必須向發展受限者購買足夠的發展權，（五）土地發展受限者之補償來自其發展權購買者，如此可平衡兩者間的損益，（六）運作良好的發展權市場。

二、蘇志超（民國六十七年）之“移轉土地發展權之經濟原則”一文指出移轉發展權是對土地發展權被否定之所有權人，給予公平補償之一種方式，同時亦是對於其相鄰土地之所有權人授予發展土地之權利。認為移轉發展權是主張保持現況與促進發展二者，在政治上之妥協。移轉發展權之目的可由兩個交換方式有效達成，亦即由提高使用集約度，允許發展而受益者，對於因限制而受影響者予以補償。同時亦指出，採用此方法之優點如下：（一）此計劃可以應用於一切分區使用之變更。（二）可保持政治之整體性。（三）可對納稅人顯示保持現狀之成本與開發所獲得之利益相當。（四）可增加市庫財政收入。（五）減少因移轉發展權可能產生之不確定。（六）減少發展者與保持現狀者之衝突。

三、簡豐源（民國六十八年）之“運作發展權移轉解決公共設施保留地之研究”一文中指出完全的土地所有權在現行都市計劃法條下，必須受到諸

如警察權和政府徵收等之限制，惟他項權利則可由此完全所有權脫離出來受法規之管制或由土地所有權人將其移轉或出售，故依此建立了「發展權移轉制度」。公共設施保留地所產生之「暴利與剝削」不公平現象，即可藉此制度之建立，以減輕政府之財政負擔，調和私人與政府間之對立關係，惟實際運作過程仍有一些問題亟待解決。

四、陳錫禎（民國六十八年）之“美國發展權移轉觀念與我國平均地權理想之比較”一文指出發展權移轉只是現存管制方法中的補助辦法而已，主要目的是藉所有權人間之相互補償，使在傳統使用分區管制之下所產生的「暴利與扼殺」的不公平現象，根本消除或減至最低程度，使所有權人間趨於客觀公平。一般而論，在現存使用分區管制下所許可發展之數量（單位）通常較實際已發展的數量為大。實施TDR制可能產生之效果：（一）TDR制能使政府作最經濟的選擇，使公私兩部門均蒙其利。（二）傳統土地使用分區管理所產生的「暴利與扼殺」的不公平現象，藉所有權人間發展權移轉而互相補償，使所有權人間的不公平性可望消除或降至最低限度。（三）人類生活所需要之開放空間、綠帶，具有藝術價值之建築物等環境重要因素，可得到更有效的保存與維護。（四）限制發展與允許發展的計劃與方案，在此種體制之下，可獲致協調，並減少阻撓、請託、官民勾結等不良現象。

五、劉藤（民國六十八年）之“發展權移轉與社區的分區分期發展”一文指出TDR除了用來維持歷史性建物、開放空間、生態資源、抑或作為土地使用分區管制之工具，另可用來引導特定地區的發展，進而控制其發展速度，猶如發展區位一般。吾人可以決定區位抑或整個計劃區域的成長率，然後依此成長率每年發佈一定數量的發展權，每一所有者均可依其持有土地的多寡而得到分配，而且可以移轉、買賣。同時，在文中亦就（一）觀念上的適應；（二）發展權的價值標準；（三）對私人投資之影響；（四）計劃本身的極限；（五）發展權市場的功能與政府參與等提出評議。

六、顏愛靜（民國六十八年）之“美國地方政府實施發展權移轉制度所採量化方法之研討”一文指出在不變更所有權人原有權利的前提下，指定每一所有權人應享有的發展權數，透過自由市場交易，所有權即可依據經核准的計劃書從事發展，TDR本為維護生態平衡，並謀求權益均平而創設，因此公平之補償乃為必要。美國各地在實施發展權移轉制度時，採取了不同的量

化方法，根據近年來施行TDR制度的經驗，發展權的量化方法可歸納為三類：以所有權人土地面積為基礎，計畝數授權；以所有權人土地價值對實施區內特定土地價值之比例為基礎，計比值授權；折衷辦法，擷取二者之利。並選擇維吉尼亞州方案、紐澤西州法案及史諾瑪郡方案為代表，研討各種量化方法。綜合研討結果，認為以計值授權法最為妥切，惟量化技術實質問題，尚待進一步研究。

七、蘇志超（民國六十九年）之“平均地權之理想與發展權移轉觀念之比較”一文指出發展權之實施，則土地所有人之間利害關係完全相同，任何人毫無投機取巧，佔有不勞而獲利益之機會。同時亦無任何人因土地使用受限制，而財產價值受到任何貶損。如此可使私人間損益機會均等，政府實施都市計劃或編定土地使用時，不會發生私人間利害衝突之困擾，私人亦無法佔有不勞而獲之土地增值。故政府隨時徵收私有土地或編定使用類別者，均不致遭遇阻擾。同時指出，移轉發展權之設計，與我國之市地重劃觀念相類似，但就分擔重劃成本之公平程度，及保留戶活動空間之可能性而言，移轉發展權所有構想之辦法，仍較我國市地重劃辦法稍勝一籌。因此在平均地權理想尚未徹底實現之前，於過渡時間利用發展權移轉辦法，來解決目前所面臨最迫切的都市發展問題，不失為一可比較選擇採用之方法。

八、王明來（民國七十年）之“土地發展權移轉制度應用說明與現行方法之比較”一文指出發展權事實上為財產權之一種，由於土地利用計劃是以國家整體的立場為著眼點，達成土地的有效利用，惟計劃的結果，將導致有些人因此而獲得暴利，另卻有人因為使用受到限制而蒙受損失，故應該給予合理的補償，以維持公平正義，並對於政策造成的不當利益分配給予救濟，以期達成地盡其利與地利共享兩項目標。專家學者們對於美國所實施的土地發展權移轉制度我國引進以為保護農地，政府必需要先作到：（一）詳擬土地利用計劃，確定計劃區域，劃定保護區及發展區。（二）準確推算所需要的发展權數量，發行發展權證券。（三）保護區內的土地，按地價的高低分配證券。（四）創設發展權證券之買賣市場。

九、呂偉白（民國七十年）之“發展權移轉制度之評介”一文指出TDR是得發展權納於土地所有權的一束權利（a bundle of rights）運用TDR可將土地的發展潛力自素地價值中分離，移轉給另一宗土地。TDR的功能如下：

(一) 使用TDR可使市鎮當局花少量的成本保護大範圍地區。(二) TDR是一種折衷方案，使那些土地被禁止開發的地主因此獲得補償。(三) TDR的行使可使大範圍的空間成為保護區，乃最佳工具。同時指出發展權移轉為警察權與徵收權之間的一種調和權，在此調和權下，將公平的對受到土地使用限制者損失予以補償，而不致像警察權般的忽略補償或像徵收權一樣以最高標準補償。

十、許文昌（民國七十一年）之“土地發展權移轉制度與其他類似制度之比較”一文指出分區管制與徵收一直被認為是「上級所有權」的二十大法寶，而其最大用意不外彌補自由市場下的缺漏，以謀救土地總體的有效、合理利用。然分區管制造成浮動地價之移位而使私人間產生權益不均現象；徵收卻使政府背負沉重之補償，且補償偏低常使地主不滿，於是就TDR的制度興起。土地發展權移轉制度的功能，能降低土地使用分區管制所造成私人間權益的不平。美國的發展權購買方案裡，政府只購買所有權中的發展權，將其餘的權利依然留給土地所有權人。如此，私人即喪失發展土地的權利，有如在土地上設定永久的發展地役權。同時指出，發展權移轉制度係藉著市場的力量來對發展的利益重分配，雖未能達成平均地權理想，然只要略加補充，不失為可行途徑，且人們較易接受。

十一、林元興（民國七十八年）之“都市建築容積加成與轉移制度之基礎研究”一文由美國、英國之發展權實施背景、理論基礎，各地施行情形及日本空中權利用之施行方法，作深入廣泛地探討，以為建築容積轉移制度建立之參考。同時剴切指出，發展權移轉雖有諸多優點，然在運用上於法令、制度及組織上，須有下列認識：（一）我國法令由中央立法，性質上可全國適用，全面推行時，必因地區需求差異，造成推行困難。（二）我國綜合性土地使用計畫對發展區，保護區之指定及發展容量的決定未臻完備，現行規劃技術也難以適應TDR之要求。（三）TDR須配合土地政策，在已開發地區依法執行照價徵稅、照價收買、漲價歸公，有待商榷。（四）我國實施TDR在觀念、法令、制度方面尚未完備，依現有規劃單位與地政單位之組織人力仍不足以應付，TDR制度牽涉範圍泛而複雜，國內並無實際運用實例可予參考，依現行法令制度人力、組織推行新制度必有困難，需有完備之計畫依序漸進推行方法有所成效。

十二、蘇志超（民國七十九年）之“地權法制現代化之研究—土地使用立體化之發展”一文建議以移轉發展權方式開發土地，以代替現行市地重劃與區段徵收制度，認為我國現行平均地權條例中所規定之新制區段徵收，雖標榜是為都市發展，開發新社區所設想之新方法。但其內容，已暴露出若干不盡公平之處。其中掩蔽土地因變更使用而增漲之鉅額自然增值，並故意扭曲事實，實強調土地面積減少，製造不平。至於市地重劃雖較新制區段徵收略為公平。但舊市區之更新或新發展地區，已經規劃為高密度發展之地段，卻因無人願意分攤大面積公共設施用地及其建設費用，而面臨實際開發之困難。因此，如果採用美國式之移轉發展權辦法，將可促使區內每宗土地之所有權人，按其原有土地佔全部土地之價值比例，分擔一切開發成本、分享開發後之利益。保留作低密度開發利用之土地，亦可因其應得的開發權之移轉，而獲得適當之補償。而允許作高密度開發之土地，因須向他人購買足量的開發權，而付出較高的開發成本，于是土地所有人彼此間的權益機會，可實現大致均等之理想。

表 2-2 有關發展權之相關文獻與摘要

著者	論文名稱	摘要	備註
黃志	發展權觀念在土地使用計畫上之可行性研究	認為發展權轉移制度是較不會在經濟、政治與使用土地方面引起爭議的。易引起爭議的土地使用管制辦法。	1980政大地研所論
陳錫	1. 轉移土地發展權之經濟原則 2. 地權法制現代化之研究 - 土地使用立體化之發展	認為轉移發展權是主張保持現況與促進發展二者在政治上之妥協，並建議以轉移發展權方式開發土地以取代現行市地重劃與區段徵收制度。	1. 1979中國地研之〈〈土地政策之比較〉〉研究報告 2. 1990經建會研究報告
劉豐	運用發展權轉移解決公共設施保留地之研究	發展權轉移制度可解決公共設施保留地所產生之「暴利剝削」不公平現象，減輕政府之財政負擔及調和私人與政府間之對立關係。	1979土地改革月刊29卷8期
陳錫	美國發展權轉移概念與我國平均地權理相之比較	認為發展權轉移係現存管制辦法之補助辦法，其主要目的是替所有權人間之相互補償，使在傳統使用分區管制之下所產生之「暴利剝削」的不公平現象根本消除或減至最低程度，使所有權人間趨於公平客觀。	1979土地改革月刊29卷10期
劉華	發展權轉移與社區的分區分期發展	TDR 之功能： 1. 維持歷史性建物、開放空間、生態資源。 2. 土地使用分區管制之工具。 3. 可用來引導特定地區之發展。	1979土地改革月刊29卷10期
顏愛靜	美國地方政府實施發展權轉移制度所採量化方法之探討	認為發展權之量化方法以計值授權法最為妥切。	1979土地改革月刊29卷9期
呂偉白	發展權轉移制度之評介	認為發展權轉移為警察權與徵收權間之一種調和權。	1981土地改革月刊31卷10期
許文	土地發展權轉移制度與其他類似制度之比較	認為發展權轉移制度係藉市場之力量來對發展之利益重新分配。	1982土地改革月刊32卷7期
林元興	都市建築容積加成與轉移制度之基礎研究	運用 TDR 制度在法令、制度及組織上須妥為配合。	1989內政部建築研究所籌備處研究報告

第三章 現行市地開發方式問題之檢討

近年來由於社會經濟發展迅速及工業化之結果，都市人口急劇增加，都市建築活動頻繁且逐漸高層化，惟此仍無法滿足都市人口大量集中之用地需求。因此政府為緩和急速都市化問題之壓力，並促進土地資源之合理利用，在配合國建六年計畫之重大建設下，計畫進行大規模市地開發工作，一方面促進區域均衡發展，同時提供大量住宅用地配合興建國宅，以滿足人民居住之需求，改善生活環境，並緩和都市土地地價暴漲之趨勢。惟在現行有關市地開發方式之法令規定及實施辦法中，仍有許多缺失，致難以完滿臻達市地開發之目的，而無法發揮其應有成就，故本章乃就當前有關市地開發之意義、目的及開發方式，進行檢討分析。

3.1 市地開發之涵意與方式

3.1.1 市地開發之涵意

市地開發，乃係因應都市發展所需或配合政策之推行，選定一地區進行建設發展。所謂開發（development），可就兩個層次而言（經建會，民國七十五年四月）：

第一：為操作性的開發（Operational Development），係指有關地中、地表、地上、地下之建築行為、土木工程、採礦活動或其他活動之實施。

第二：為變更使用（Change of Use），係指建築物或土地使用上有重大實質（Material）的變更。

由上述定義，可知「開發」一詞，泛言之係指創造自然或土地空間條件，以充分發揮其潛在利用價值而言。詳言之，係指於一未開發之土地上，詳予調查分析，訂定計畫然後根據計畫建設建築物，興闢公共設施及社區設施，引進工商業，進而達成社會經濟目標而言（張隆盛等，民國六十九年八月）。

市地開發之內涵，實應包括了新市區之開發與舊市區之更新，所謂新市區，乃泛指有計畫之人造環境，通常包括新市鎮（New Town）與新社區（New Community）（吳清輝，民國七十一年十二月）。因此，市地開發之實質意

義，包括了新市鎮之開發、新社區之開發，及都市更新（Urban Renew）三項都市建設工作。由於規模經濟、聚集經濟、與比較利益等因素，使人類的活動，逐漸向都市集中，故人口亦隨著移向都市，人口都市化現象將迅速加深，因此市地利用之需要，愈感殷切。

就市地開發之發展類型而言，吾人可就開發地區土地所有權支配力掌握之程度，區分為三大類（註3-1）：

- 一、完全控制型：即開發機構完全控制開發區內土地所有權，具有完整之使用、收益、管理、處分之權力，除興建公共設施外，對一般可建築用地，能控制其開發之時序、興建之型態及出租、出售之承受對象。
- 二、部份控制型：開發機構控制開發區內部份土地之所有權，除興建公共設施用地外，僅能就其掌握之土地，控制其出租、出售之對象，其他土地必須運用土地使用與建築管制之技巧，影響其開發之型態。
- 三、低度控制型：開發機構並未掌握開發區內之建築用地，僅能興建相關之公共設施，對發展之時序及興建之型態，必須賴土地使用管制作消極性約束。

3.1.2 市地開發之方式

為能順利對所決定之開發型態進行開發，以合理有效利用土地資源並兼顧地主間之公平性，應選擇適當之土地開發方式，以積極引導新市區之開發，因不同之開發方式，對土地所有權人、開發者及政府，其至開發後之使用者皆有直接之影響，且對土地利用之效率性及地主間之公平性亦產生不同程度之影響，故唯有開發方式與開發型態密切配合，新市區開發才能順利進行，達成預定之開發目標。

所謂開發方式，乃指政府在開發過程中有關土地開發所擔任之任務，也就是關於新市區開發範圍內土地之取得與處理而言，為政府在開發過程中所負之任務，政府以不同之方式介入開發過程，乃產生不同之開發方式，而其主要關鍵則在於土地取得與處分之不同，因政府可透過不同的方式取得開發範圍內之完全部或一部分之土地，從事開發事業，然後將已經整理之土地或完成建設之建物有條件的出租或出售予私人使用。而土地取得與處分乃一體的，有取得必有處分，甚至取得與處分同時進行，且一新市區之開發，開發

機構常同時採用不同之土地取得方式，以取得不同比例之土地並做不同的處分方式，故本文將此土地取得與處分之過程統稱為「開發方式」。

開發方式，依辛晚教（民國七十二年四月）教授之依政府與私人權之不同，可分為下列五種方式：

- 一、政府收買全部土地負責各種建設，包括基本公共設施及房屋興建、租售或分配予私人使用。
- 二、政府徵收區域內全部土地，經「重新分段整理」，並提供設施後分宗分配或分售。
- 三、政府取得公共設施用地，提供基本公共設施，其餘土地則由私人依據管制辦法興建使用。
- 四、政府負責監督配合及協調責任，由私人共同負責提供公共設施及各種建設。
- 五、由開發或建設公司等購買土地整理分割，並提供公共設施、建築房屋出售或劃分基地出售供興建使用。

然因第一類開發方式推行阻力大（地主強烈反對），且政府需有足夠之資金以徵收土地及支付一切建設費用，更需大批之專業人員從事行政及規劃工作，以目前政府之人力及財力，實難採此種開發方式進行面積不小之新市區開發；而第五類開發方式，則因新市區開發之面積往往上百甚至達千餘公頃者，私人財力甚難支應，且在土地權屬複雜之地區，難以積極有效引導新市區之開發。至於第三類開發方式，即為現行以公布都市計劃方式進行之開發方式，但此種開發方式，往往由於對公共設施用地之徵收補償費偏低，設施用地與可建築用地之開發獲利差距極大，形成不公平，若能克服此「不公平」因素，仍不失為優良之開發方式，考英、美所採之發展移轉制（Transfer of Development Rights；簡稱TDR）得以降低因土地使用分區所造成私人間權益之不公平，故得以採用TDR進行新市區之開發；而第二及第四類開發方式亦即現行法規所訂之區段徵收及市地重劃。

將上述五種開發方式，就地盡其利、地利共享及可行性，進行評估，其結果如表3-1：

由以上之評估結果顯示，各種開發方式各具有其優缺點，惟以「政府全面徵收建設」方式，最能達到地盡其利及地利共享之目標，「區段徵收」次之，

而以「市地重劃」最易施行。

其次，黃萬翔君（民國七十三年六月），依照法令規定將現行市地開發方式分為市地重劃、區段徵收改進要點、國民住宅條例區段徵收、平均地權條例區段徵收、獎勵投資條例區段徵收等五種，並依都市建設之型態，再分為三類予以比較分析，其情形如表3-3：

表3-1 五種開發方式相對評估

開發方式		政府計畫	全面徵收建設	區段徵收	政府計畫	徵收公共設施	政府計畫	市地重劃	政府主要計畫	私人發展建設
地盡其利	個效體率	合理	合理	高	中	高				
	整交體率	高	高	中	中	低				
地利共享	地間主	高	高	低	高	高				
	全國體民	高	中高	低	中	低				
可 行 性	政治	中	中	低	高	高				
	行政	低	中低	中	高	高				
	財政	低	中低	中	高	中				

資料來源：辛晚教（民國七十一年十一月） P.46

表3-2 市地開發方式之比較

	開 發 內 容	功 能 (優 點)
全 面 徵 收 或 開 發 公 有 土 地	政府收買全部土地，負責各種建設，包括基本公共設施及興建房屋，租售或分配私人使用。	1. 最能配合計畫管制構想。 2. 建設較為經濟。 3. 可解決國民住宅用地之取得問題。 4. 土地使用亦較經濟。 5. 無土地增值受其分配不平問題。
區 段 徵 收	政府徵收地區內全部土地，經「重新分段整理」，並提供設施後分宗分配、分租或分售。	1. 較易配合計畫管制。 2. 政府有支配利用土地之權利。 3. 漲價歸公，不虞土地壟斷之情事。
一 般 徵 收 (公 用 徵 收)	政府徵收公共設施用地，提供基本公共設施，其餘由私人依據管制辦法興建使用。	1. 土地不必全部公有，因公共需要始有之即可。 2. 可發揮土地房屋市場功能，促進土地有效利用。 3. 建設形勢較富變化、多樣化，避免單調。 4. 較能配合私人需要或願望。
市 地 重 劃	政府負監督配合及協調責任，由地主共同負責提供公共設施及各種建設。	1. 政治意義：地主積極參與發展，阻力減少。以「民權」途徑實施民生政策。 2. 社會意義：社會公平，地主依所享受之效益分擔公共設施。 3. 財政意義：政府不必支付鉅額經費以徵收公共設施用地，實施公共建設亦不致因預算經費不足，阻礙都市之建設。
私 人 開 發	由開發或建設公司購買土地，整理分割並提供公共設施興築房屋出售或劃分基地出售供興建使用。	1. 可照市價購買土地，買地較易。 2. 發揮不動產市場功能，土地使用較為有效。 3. 都市發展較具多樣性、富創意，提高建設水準。 4. 政府無徵收補償問題。

(續前表)

	限制(缺點)	法令依據
全面徵收或開發公有土地	1. 土地須全部公有，或必須全面徵收為公有，政治上阻力較大。 2. 政府必須有足夠的基金用以徵收土地及支付建設費用。 3. 政府須有足夠適當的行政規劃人員以規劃建設及管制。 4. 所興建的房屋，所提供的服務可能不能完全配合私人不同的需要。	
區段徵收	1. 政治上：易遭土地所有權人之反對，政治阻力較大。 2. 財務上：政府常須備有足夠的徵購土地基金。	土地法第二一二條：新設都市地域，或因公用事業之需得為區段徵收。 都市計畫法第五十八條：政府為實施新市區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施「區段徵收或…」。 平均地權條例第五三條，都市計畫法第四八條。
一般徵收 (公用徵收)	1. 徵收私地必遭到補償問題(公告現值遠低於市價)。 2. 政府須列鉅額費雪以備徵購公共設施保留地，負荷沉重。 3. 因配合優先發展順序及經費限制、公設保留期限無限延長。 4. 工程受益費徵收標準遠低於實際費用且收費不易，常遭反對。 5. 非公共設施用地地主不勞而享因公共建設而來之土地增值利益。 6. 發展緩慢，土地市場易受投機壟斷。 7. 政府常就私地地主規定公共設施用地儘量選用空地或減少用地面積，影響公共設施適當分配及應有之功能。	土地法第二〇八條：國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其事業所必需者為限。(九款) 都市計畫法第四十八條：依本法指定之公共設施保留地，得以徵收方式取得之。
市地重劃	1. 市地重劃方式僅能解決部分公共設施用地、部分公共建設問題。 2. 市地重劃實施地區受到限制(如政府政策、計算受益)。 3. 其社會公平，僅該區地主間的小平，非全體國民均等分享土地開發權益的大平。	都市計畫法第四八條：依本法指定之公共設施用地，得以市地重劃取得之。 平均地權條例五六、五七、五八條：新設都市地區之一部或全部實施開發建設者，舊都市地區為公共交通或土地合理使用。
私人開發	1. 地價無法控制，地主壟斷居奇，享獲暴利。 2. 或由於發展成本高，租售會格亦高一般中低所得使土者無力承購建地或房屋。 3. 或為抑低發展成本，造成公共設施不足，居住標準低落。 4. 發展較為零星、凌亂無章。	依民法規定之買賣行為。 都市計畫法施行細則規定(三十條)部分公共設施用地得由私人或團體投資興辦。

資料來源：由辛晚教(民七十一年十一月)研究內容整理分析結果。

表3-3 台灣地區現行都市土地開發方式之比較分析

	私人建設型	公私合作型	政府建設型		
	市地重劃	區段徵收改造要點	國宅條例徵收	平均地權條例徵收	獎勵投資條例徵收
開發性質	由原地主依重劃後土地進行建設為自然發展方式。	由政府取得部份建地，對私人建設給予誘導補助。	由政府取得部份建地從事建設，私人地就其所有地價補償。	由政府取得大部份建地從事建設，對私人土地所有權人給予安置所為最小土地。	由政府取得大部份建地從事建設，對私人土地所有權人給予安置所為最小土地。
土地取得性質	土地之交換符合並與國庫部份公共設施。	政府與地主合作開發，地主大部分公共設施，土地所有權人並依原比例換取「換地」。	取消原土地所有權人，並以開發後金額補償。(172)	取消原土地所有權人，並以現金發還補償。	取消原土地所有權人，並以現金予以補償。
政府取得之土地	取得40%之土地（所有權人同意者，不在此限）其包括公共設施用地及抵費地。	取得總面積之60%~70%土地，扣除公共設施用地後，全約可取得總面積之20%~30%。	可取得總面積之70%，扣除公共設施用地後，約可取得總面積之30%。	可取得總面積之90%以上之土地，僅少部份由原地主買回。	可取得總面積之92%以上之土地，少部份由原地主買回。
實質建設	開闢道路、溝渠、廣場、鄰里公園、市場等公共設施用地。	除機關、公共事業用地由事業機構購辦外，大部分公共設施用地皆可取得。	取得全部之公共設施用地。	取得全部之公共設施用地。	取得全部之公共設施用地。
土地重劃後地籍狀況	重劃後地籍分散，形狀零碎，長條原有地籍結構影響甚大。	重劃後可依需要調整地籍結構，因土地塊分割規劃極活。	同左	同左	同左
私人權益變化	不論原土地結構如何，地主之權益，惟未列入土地劃分配合公共設施，地主將依古地價徵收。	共同負擔約60%~70%土地面積，公共設施用地劃分比例影響。	共同公平負擔土地，約負擔後總面積之70%，若現行調定地價，並以協議訂定。	按公現值補償，未發達開發，無法獲得增值利益。	按協議價格以現金補償，無法獲得增值利益。
土地所有權人之支持	容易獲致支持	尚可獲致支持	尚事獲致支持	難獲支持	協議困難
開發後之開發控制	土地所有權人當經大權控制。	政府掌握一部分建地較能影響價格。	政府掌握1/2建地，配合國宅政策，較易影響土地價格。	政府掌握大部份土地，從事建設，土地價格。	至土地開發完竣後，及從事建設監督工作。
監督建設與開發時間	至市地重劃分配完竣約二年時，土地開發及設施浪費。	至公有土地之建設完竣及私有土地之建設時間較長。	至國宅建設完竣，管理停止，流程較長。	至社區土地建設完竣，管理維護，流程較長。	至土地開發完竣後，及從事建設監督工作。
資金需求	可免鉅額土地補償經費，風險較低。	可免鉅額土地補償經費，資金需求較小，風險較低。	為週轉金性質，資金需求大。	為週轉金性質，資金需求大，風險亦大。	為週轉金性質，資金需求大。
適用時機與規模	規模不拘，於100~125ha時最經濟，適用於新社區之建設與居住環境之改良。	適用於新社區及國宅社區之建設。規模不拘。	僅適用於國宅社區之興建，規模不適於太大。	適用於新社區及都市發展建設，規模不拘。	僅適用於工業區及工業住宅社區之建設，規模不拘。
開發性質	1. 出售。 2. 發還原地主所有權人。	1. 出售。 2. 出租。 3. 發還原地主。 4. 政府自行建設。	1. 政府自行建設。 2. 獎勵投資建設。 3. 發還原地主買回。	1. 出售。 2. 出租。 3. 發還原地主買回。 4. 政府自行建設。	1. 出售。 2. 出租。 3. 發還原地主買回。 4. 政府自行建設。

資料來源：黃萬翔（民國七十三年六月）；P.124。

由上述有關市地開發方式之相關研究，吾人可以就現行市地開發方式大致分為下列三類：

1. 政府主導型之開發方式：政府為充份提供都市發展所需公共設施、新設都市地區之實施開發建設、都市土地開發新社區、農村社區實施更新或開發新社區、舊都市地區為公共需要或促進土地利用實施更新、或其他因國家

經濟政策之需要者，由政府就一定區域內之土地進行開發。

2. 私人主導型之開發方式：私人為其個人居住之需要、或其為提供大量住宅出售，而就其所擁有之土地或透過私人間之交換整合、或自行進行規劃設計，以私人之利益為前題的開發方式。

3. 公私混合型之開發方式：政府對於一定區域內部份公共設施依法加以徵收，部份公共設施則由私人開發後捐贈政府，由政府負責維護，建築用地則由私人依法向政府提出開發申請，政府僅負消極監督之責，而不採積極主動之立場。

上述以私人主導型與公私混合型之市地開發方式，其規模大致較小，對於市地開發利用或都市發展，其影響範圍亦為有限，同時對於足居民之公共需求而言，其程度亦較低，而以政府主導型之開發方式，其開發規模較大，對於公共需求之滿足或都市發展、市地利用等，其影響之程度與範圍亦較為寬廣，故為本研究之重點所在。

3.2 市地開發之主要課題

以市地開發來滿足市地成長之需求時，其開發方式首要原則在於需符合土地利用的效率與公平原則。所謂效率原則係使土地充分利用以產生最大的價值(林元興，民國七十八年五月)。就整體規劃而言，地主或個別開發者在進行市地開發時，往往造成衝突或資源浪費問題，而以整體開發方式進行市地開發，則具有下列各項優點：一、有效利用土地資源：整體規劃開發可基於每塊土地之特性，做最適當之使用，以減少發展用地之成本，並可提供連續而有系統之開放空間，即可有效利用土地資源，並能提高居住環境品質，個別開發甚少能達此理想。二、節省開發成本：建物同時整體建築，管線一次同時埋設，街道一次鋪設完成等皆是整體規劃節省開發成本之明證，個別開發則施工期不同，施工者對未開發及已開發完成者造成種種干擾，且埋設管線時挖挖補補，建物個別興建時其單位成本高等皆是其提高開發成本之因素。三、視覺景觀之配合：整體規劃開發，可顧及各建物間視覺景觀之協調配合，此乃個別開發所無法達到者。所謂公平原則係土地利用的受益與犧牲，應按社會正義予以重分配(林元興，民國七十八年五月)。在進行市地開發時，

開發地區因土地之排水、土質、地形、坡度等自然條件之限制，及相對區位之差異，並為提供都市生活所需之公共服務，致無法將區內所有之土地皆發展成建築使用，勢必須保留某些土地做為開放空間（open space）及公共設施使用，也正由於這些土地之提供，才使區內其他之土地得以開發使用，就地主而言，此乃意味著犧牲這些土地所有權人之發展權益來助益其他土地之開發，若未對這些土地所有權人給予適當之補償，而又任其他土地所有權人從開發過程中獲取暴利，顯然有失公平，故如何達公平性乃新市區開發時應處理之課題。

3.2.1 市地開發之效率原則

所謂效率原則，從經濟學上之定義係指由既定資源以獲取最大可能之效益，效率（efficiency）之內涵實包括了技術效率（Technical efficiency）與配置效率（Allocation efficiency），（林華德，民國七十一年），在一個完全競爭的經濟體系中，經由市場價格機能之運作，可達成柏拉圖最適境界（Pareto Optimum），即達到最高的經濟效率，在此情況下，將在不犧牲別人的財富下，使其財富得以增加，而達成最大之社會福祉（註1）。惟若市場不完全競爭或有外部性存在時，則市場之運作將會失靈（market failure），而無法達成最高之經濟效率。

就土地市場而言，由於其經濟上獨佔性之因素，而為一個不完全競爭之市場，因此其外部性（externalities）或里鄰效果（neighbor hood effects）（註2）顯然普遍存在，使得僅依賴市場機能之發揮或競爭，仍無法使土地資源之配置達到柏拉圖最適或經濟效率最高之境界。

在現行市地開發相關方式與法令中，對於受益者或使用者的付費，或開發者負擔因開發所發生之社會成本等，皆缺乏一套完整之開發方式規範，致開發結果對周遭環境產生衝擊，如生態環境之破壞、交通擁擠增加、地方相關公共設施不足、環境污染等，在在皆產生鉅額之社會成本，但此等社會成本，目前大都不需由開發者或受益者負擔，而由社會全體負擔，如此導致資源之誤用，難以達成前述之技術效率與配置效率原則。

由於土地之特性與市場運作之失靈，致產生：（一）無法提供充分之公共財；（二）不能排除不良之外部效果；（三）很難降低公共服務事業之成本。

(註3)因此為促進市地開發達成效率原則，須滿足下列三者：

1.減少不良外部效果

於進行市地開發時，其開發方式應能達成減少不良外部效果為滿足，使開發過程所產生之外部性予以內部化，達成開發者付費或受益者付費之原則精神，避免資源之誤用，臻達市地開發之經濟效率。

2.提供充份公共財

由於公共財 (public goods) 無法適用排他原則 (exclusion principle)，不能排除他人使用，私人由該財貨得到的效益無法分開，私人也無法按其效益支付價格，而屬於集體消費 (collective consumption) 之型態，且有非市場之外在性 (non-market externality)，因此無法透過市場價格機能予以調和 (註4)。由於公共財無法禁止間接受益者搭便車 (free-rider)，而又為居民生活所必需，故政府在市地開發時能予以適當地介入，並採取有效之開發方式，則必可達成經濟效率之柏拉圖境界。

3.節省公共服務支出

公共服務事業之固定成本甚大，故在最適產量之前，其平均成本或邊際成本一般係呈遞減，若服務規模過小或服務區域不當，必使其成本提高，而加重居民之負擔，因此市地開發規劃若能以整體性考慮之開發方式，將可避免都市土地蛙跳式發展，或進一步使社區對公共服務之需求達到均質性，則可降低公共服務成本支出，減輕民眾負擔，達成經濟效率原則。

3.2.2 市地開發之公平原則

所謂公平原則，吾人可由水平公平 (horizontal equity) 與垂直公平 (vertical equity) 或區域內公平 (inter-group equity) 與區域內公平 (intra-group equity) 來評述之 (註5)。所謂水平公平係指同地位者應受相同待遇，垂直公平係指不同地位者應受不同待遇。引申之，即在市地開發利用時，地主與地主之間，或地主與非地主之間，開發區內之地主間或開發區內與區外地主之間，皆應符合公平原則對待之。

政府於進行市地開發之同時，提供充份之公共財以滿足人民需求，由於公共財如前述具有共享 (nonrival)、不排他 (nonexclusive) 等特性，故需透過政府開發方式取得。公共財之提供所帶來之效益，透過資本化 (cap-

italization)而使附近土地或房屋大量增值。如此勢必造成公共設施用地之原所有權人，無法享受增值之利益，而附近地區之地主卻獲得資本化後增值之不勞利得。

因此，在進行市地開發之後，被劃為住宅區、商業區及其他可建築用地者，可獲得暴利(windfall)，而被劃為公共設施用地者，雖可獲得補償，惟與建地相比，則補償費偏低，且未來發展機會被剝奪，被劃為保護區及其他不可發展用地者，其發展權利被凍結，此等未來發展權益皆被剝削(wipeout)。

上述者，皆乃係就開發區內顯現之不公平現象而言，若就開發區內與開發區外相較之，則透過市地開發由低密度(或低度利用)之土地變更為高密度(或高度利用)之土地，開發區內土地所有人雖需負擔區內相關公共設施及工程費用，惟其將因市地開發之結果，享有大量地價上升之利，而區外土地所有者無法分享此一結果，形成不公平現象。

以市地開發之立場而言，所謂公平原則應以土地利用之受益與犧牲，應按社會正義予以分配(註6)。因為任何土地利用皆發生兩種分配效果，一為特殊分配效果，另一為一般分配效果。所謂特殊分配效果係指土地開發利用使土地所有權人或使用者，其財富發生變動，此為一直接之影響。所謂一般分配效果，係指不同層次地主，因土地開發利用，其財富發生變動，為一間接之影響。

惟不論何種情形，促成個人財富之變動，或者因市地開發而形成之暴利、剝削情形，在公平原則，亦即地利共享之原則下，如何尋求研擬能符合此等目標之市地開發方式，厥為課題之重點。

3.3 市地開發方式之問題

政府部門基於都市發展之需要進行市地開發，若開發方式之規劃或選擇不當，將造成地價位移(shift)及增值分配不公之現象，致形成社會財富重分配，擴大國民所得差距。且政府在創造如此鉅大社會財富之後，卻無法參予分配，不僅形成漲價歸私之不勞利得現象，亦影響政府開發建設經費之籌措。

就地主之間而言，公共設施用地之地主，其土地之浮動價值（floating value）不僅將立即消失，且會移位至附近可建築用地上，相對的，開發後擁有可建築用地之地主，不僅其土地浮動價值獲得實現，且會吸收到鄰近的公共設施土地轉來之移轉價值（shifting value），而不必付出任何代價，此將造成極大之不公平現象。本節吾人乃就我國市地開發方式，以及美日相關之發展權移轉與區分地上權制度，進行探討分析。

3.3.1 我國市地開發方式之探討

由第一節分析得知，我國市地開發方式大致可區分為：(1)政府主導型、(2)私人主導型、(3)公私混合型等三種不同之市地開發方式，惟就開發規模、對市地利用或發展之影響範圍、或滿足地方之公共設施需求而言，皆以政府主導型之開發方式為最，是以本節乃以政府主導之開發方式，分別加以評析之。目前政府進行市地開發之方式，大致上可採市地重劃與區段徵收兩種，故吾人以此為例進行探討之。

一、市地重劃與區段征收辦理情形

1. 市地重劃

市地重劃是一種有效促進土地經濟利用，與健全都市發展的綜合性土地改良事業；為開發新社區，加速完成都市建設及取得公共設施用地最有效手段之一。實施市地重劃，既可節省政府公共設施用地取得及開發建設之公帑支出，土地所有權人亦可因重劃獲得完善之公共設施，便利之交通及土地價值增漲之實益，實為「惠而不費」、「公私兩利之土地開發措施」。

實施市地重劃除前述之效益外，由於係基於「受益者負擔」之公平原則下實施，可平衡土地所有權人之損益差距，故向為進行市地開發所最常用之方法。

辦理市地重劃之時機，依據現行有關法令規定，可分為下列數種：

- (一) 實施都市計畫者。（土地法第一百三十五條）
- (二) 土地面積畸零狹小，不適合於建築使用者。（土地法第一百三十五條）
- (三) 新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。（平均地權條例第五十六條）
- (四) 舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之

需要者。(平均地權條例第五十六條)

(五)都市土地開發新社區者。(平均地權條例第五十六條)

(六)經中央或省主管機關指定限期辦理者。(平均地權條例第五十六條)

(七)取得公共設施保留地。(都市計畫法第四十八條)

(八)實施新市區之建設。(都市計畫法第五十八條)

由表3-4中，可看出台灣地區市地重劃辦理完畢後、土地分配之情況，並得出土地增值分配情形：

(1)以台北市而言，原地主平均可配回48.53%之土地，而由政府取得44%的公共設施用地，以及7.47%的「抵費地」(供政府辦理市地重劃作業及興建重劃區工程所需經費之用)。以全台灣地區平均值(61.58%)來說，台北市重劃區原地主領回土地比例算是偏低的。

(2)就高雄市而言，原地主平均可配回60.98%之土地，而由政府取得33%的公共設施用地，以及6%的抵費地，與其他地區比較起來(台北市的48.53%、台灣省的63.46%)，原地主領回土地之比例算是居中的。

(3)台灣省之重劃區內地主算是比較幸運的，其平均一般可領回抵價地比例在63.46%左右(高於兩直轄市之比例，對台北市而言，更高出達15%之多)，而由政府取得25.35%之公共設施用地及2.19%之抵費地。

表3-4 台灣地區辦理市地重劃土地分配情形

地區別	市地重劃	原地主配回土地		公共設施用地		政府取得抵費地	
		面積	%	面積	%	面積	%
台灣省	4,515.93	2,865.47	63.46	1,144.65	25.35	505.27	2.19
台北市	571.37	277.30	48.53	251.39	44.00	42.68	7.47
高雄市	1,661.37	1,013.10	60.98	548.59	33.00	99.68	6.00
合計	6,748.67	4,155.87	61.58	1,944.63	28.81	647.63	9.60

註：①土地面積均以公頃為單位；資料時間至七十八年十月止。

②「公共設施用地」僅含未修正「平均地權條例」前之五項公共設施為限，若依修正後之規定事項，其面積及比例當再提高。

資料來源：內政部地政司。

2. 區段征收

區段徵收是政府為實施國家經濟政策、發展新都市，開建新市區、新社區、舊都市更新及取得興建國宅用地最有效手段，較之市地重劃區段徵收更可達成土地整體規劃有效利用之四標。惟區段徵收之實施效益尚未為民眾所接受，推廣尚有阻力，目前平均地權條例已修正，區段徵收範圍內之原土地所有權人對其應領補償地價，得自行選擇領取現金補償，申請領回抵價地或申請優先買回土地，使原土地所有權人可共享開發後之利益，亦可適當保障其私有權益，誘導其參與支持開發。

區段徵收辦理之時機，依據現行有關法令規定，可分為下列數種：

(一)開發新設都市地域。(土地法第九十二條、第二百十二條、平均地權條例第五十三條)。

(二)實施國家經濟政策。(土地法第二百十二條)

(三)舉辦國防設備。(土地法第二百十二條)

四舉辦公用事業。(土地法第二百十二條)

(五)舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地合理使用實施更新者。(平均地權條例第五十三條、都市計畫法第六十八條)；

(六)都市土地開發新社區者。(平均地權條例第五十三條)

(七)農村社區為加強公共設施，改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新或開發新社區者。(平均地權條例第五十三條、農業發展條例第四十五條)

(八)取得公共設施保留地。(都市計畫法第四十八條)

(九)實施新市區之建設。(都市計畫法第五十八條)

(十)興建國民住宅。(國民住宅條例第十條)

(十一)風景特定區之開發。(發展觀光條例第十四條)

(十二)大眾捷運系統聯合開發用地之取得。(大眾捷運法第七條)

(十三)開發工業區。(促進產業升級條例第二十五條)

由表3-5中，可看出台灣地區區段徵收僅有的辦理成果中，土地分配之情形，從而可得知區段徵收後地價增值之分配狀況。

以台北市而言，迄今僅為辦理區段徵收面積97.07公頃，原地主平均可

領回13.7%之土地，其餘土地則供公共設施及政府區段徵收目的之使用。高雄市則未有過區段徵收的實例。

台灣省境內的地主則較幸運，其平均領回土地（或稱買回地價，即「抵價地」也）比例為22.3%，較台北市高出一成。但其餘土地用來公共設施之比例（60.3%）卻較台北市（42.8%）為高，顯示在台灣省區段徵收之主要目的係偏重在公共設施用地上之取得。

表3-5 台灣地區辦理區段徵收土地分配情形

地區別	徵收面積	原地主取得土地		公共設施用地		政府取得用地	
		面積	%	面積	%	面積	%
台灣省	269.47	60.22	22.3	162.32	60.3	46.93	17.4
台北市	90.07	12.35	13.7	38.56	42.8	39.16	43.5
高雄市	-	-	-	-	-	-	-
合 計	359.54	72.57	20.2	200.88	55.8	86.09	24.0

註：①土地面積均以公頃為單位。

②資料時間至七十八年十月止。

資料來源：內政部地政司。

二、公平性原則之探討

1. 市地重劃之公平性問題

(一)土地增值僅由重劃區內地主所分享：

市地重劃後區內土地，除公共設施用地及必須之業務與工程成本（抵費地）須由原地主負擔外，地主並未負擔其他任何費用，故重劃區內所有土地增值之好處，仍為原地主所分享，政府及社會大眾卻無法分享。

(二)非屬共同負擔項目之公共設施用地地主無法分享土地增值分配：

在45%之負擔比例限制下，十項設施以外之公共設施用地，若公地及抵費地不足指配，勢必成為公共設施保留地，在目前保留地問題之背景下，對政府是一大負擔，且亦影響到保留地地主之權益，仍具有不公平性。而地主間權益變化受重劃土地分配之區位及所允許之發展密度影響甚大，亦難符合

平性。

此外，重劃區內非屬共同負擔項目之公共設施用地地主，由於不能參與重劃後土地之分配，自然無法分享土地重劃後土地增值之利益，顯，顯有不公。

(三)政府所創造的社區外部利益，全歸由重劃區地主所享有：

重劃區內原地主雖分擔了相當比例之公共設施用地，但由於該類公共設施之直接使用者仍為重劃區內之相關土地（就算重劃區內土地另循市地重劃以外之方式開發，該類公共設施之空間數量仍也是必須加以留設的），由此角度而言，地主所負擔之公共設施土地，嚴格地說應不是負擔，而是土地開發的「必要性成本支出」。

公共設施既為必要性之留設空間，經過政府詳細規劃配置且佐以公共工程建設後，重劃區內其餘之可建築土地勢必在地價上作相當的反應。除了將公共設施用地之浮動地價（Float Value）移轉至住宅區或商業區用地上以外，政府做的整體規劃設計所創造的外部效果（External Effect），亦將一併反應在地價上；但此部分由政府挹注人力、物力所創造的外部效果價值，卻大部分由重劃區內之地主所擁有。土地增值稅或可抽取部分之增值成果，但在公告現值與市價之差距甚大下，土地增值稅相對於市價增值之幅度實是極小的部分。

四其他市民無法分享於土地增值之分配：

由政府公布的都市計畫所帶來的土地增值利益歸屬，既僅由住宅區、商業區等土地地主擴大到重劃區內之地主，則非重劃區地主之都市居民便無法分享土地增值之利，此距地利共享之理想目標，似乎仍有段距離。

(五)政府無法掌握土地資源，故無法參與土地增值分配：

夠條件辦理市地重劃之地區，區位條件一般都不差，但是在政府辦了6,478.67公頃面積之市地重劃後（全台灣地區），只取得647.63公頃之抵費地，尚不及全部辦理面積之一成。無怪乎近數年來，都市地價大幅飆漲，造就出許多無住屋居民之同時，政府乏有力之對策與工具可加以抑制地價，其重要原因之一，是政府在此類區位良好之地區（也是需求較大之處），缺乏大量土地可作調節供需之故也。

(六)土地增值稅之減微優惠更有利於地主之享受增值：

依平均地權條例之規定，「市地重劃後，重行分配與原地主所有權人之土地，自分配結果確定之日起視為其原有土地」（第六十二條），故無課徵增值稅問題。且「經重劃之土地於重劃後第一次移轉時，其土地增值稅減徵百分之二十」（第四十二條），重劃費用尚可自漲價總額中扣除，對地主之保障實為周全。

此處可假設一例，簡單地分析地主可能獲致的增值利益幅度。若某一地主A，擁有農地100單位，每單位地價為1,000元，經都市計畫變更為市地，並由市地重劃加以分配土地後，得回可建築土地60單位（依全台灣地區市地重劃地主平均分回土地比例為61.58%核算）。每單位地價為5,000元（實證分析中，由農地變更為建地，每單位地價平均漲幅至少為五倍），則可得下列結果：

地主A原有土地總值：

$$100（單位） \times 1000元 = 100,000元$$

市地重劃後，配回土地總值：

$$60（單位） \times 5000元 = 300,000元$$

市地重劃後以60單位土地為其原有土地，意即以300,000元為地主A擁有該地之原地價。因此，在市地重劃前後之地價總值差額（300,000 - 100,000 = 200,000元），乃成為免徵增值稅之空間，而此增值空間與原地價之比例為百分之二百（200,000 ÷ 100,000 = 200%），如此鉅幅之增值不但免稅，且將來該地第一次移轉時，若有土地增值稅時，將可再獲20%之減稅優惠，重劃費用亦可由漲幅中扣除。在此制度下，都市計畫與市地重劃帶來的土地增值利益，便幾乎為重劃區內地主所囊括。

(七) 拆遷戶與他項權利人無法優先安置與配售土地

依重劃法令相關規定，重劃區內可留設大面積抵費地供興建國宅使用，而重劃區內原建物所有人或他項權利人，反無法優先配售土地或國宅，重劃區外之國宅承購者，反而有優先安置權利，顯有不公。

2. 區段徵收之公平性問題

(一) 抵價地領回比例之大幅提升：

私有土地按照當期之公告現值補償其地價後取得，如經土地所有權人之申請，得以徵收後可供建築之土地折價抵付。抵價地總面積，以徵收總面積

百分之五十為原則，其因情形特殊，經上級主管機關核准者，不在此限，但不得少於百分之四十（平均地權條例第十條、五十四條）。因從此政府從事區段徵收時，最多僅能取得徵收總面積的百分之六十的土地，若扣除徵收範圍內之公共設施面積（一般約需占到40%），則政府剩下可供建築面積或標售之土地數量便不及20%。換言之，區段徵收開發完成後，土地增值之利益仍有相當部分將由原地主所享有。若政府發還抵價地面積比例提高至50%，則區段徵收與市地重劃在土地增值分配上便沒有什麼兩樣，原地主仍將享有較多的增值利益。唯一不同的是，不在市地重劃規定內的十項公共設施用地地主，亦得參與土地分配而分享土地增值，較市地重劃更為公平而已。

(二) 原地主有優先買回權：

區段徵收範圍內原土地所有權人領取現金補償地價者，於區段徵收完成後，得優先買回土地，其地價應按徵收補償地價另加公共設施費用計算（平均地權條例第五十五條之二）。因此政府得先籌措鉅額的補償經費及代墊公共設施工程開發費用，俟土地整理完成、公共工程興建完竣後，再按原補償地價加計公共設施完成後地價賣回給原地主，且其比例與領取抵價地之地主比例一樣，原地主仍可享受開發後土地增值之利，並同時獲得開發期間土地補償費用現金在週轉利用上之益，可謂極盡了對地主優惠之能事。換言之，地主在土地增值分配的過程中，更多了一項選擇的途徑與保障。

(三) 土地增值之減免，使原地主更有利於土地增值之分配：

(1) 區段徵收之土地，以現金補償其地價者，其土地增值稅一律減徵百分之四十。但在民國六十二年九月六日前經都市計畫編定為公共設施保留地，且未曾移轉者，土地增值稅減徵百分之七十。此外，領回抵價地不足最小建築單位面積而領取現金補償者，免徵土地增值稅（平均地權條例第四十二條、四十二條之一）。

(2) 區段徵收之土地以抵價地補償其地價者，免徵土地增值稅。除此而外，原地主領回抵價地後第一次移轉時，乃以原地主實際領回抵價地之地價為原地價，而據以課徵土地增值稅（平均地權條例第四十條之一）若依此規定，我們不妨將前節所假設之事例，在此同樣做個計算，以了解地主所獲得增值之暴利情況：

某地主A，擁有農地100單位，每單位地價為1,000元，經區段徵收

後領回可建築用地之抵價地50單位，每單位地價為5,000元，那麼地主A原有土地價值為：

$$100(\text{單位}) \times 1,000\text{元} = 100,000\text{元}$$

區段徵收後，領回抵價地面積總值為：

$$50(\text{單位}) \times 5,000\text{元} = 250,000\text{元}$$

區段徵收後，現行規定是以250,000元為地主A擁有抵價地之原地價，而不以200,000元為原地價。因此，在區段徵收前後之地價總值差額（250,000 - 100,000 = 150,000元）乃成為免徵收增值稅之空間。此增值空間與原地價之比例為：

$$150,000 \div 100,000 = 150\%$$

其雖較市地重劃方式中地主的獲利幅度為小，但其漲幅依舊可觀。

三、效率性原則之探討

1. 市地重劃之效率性問題

- (一)由於受分配地以不低於55%之限，致使政府取得之設施用地及抵費地最高只能達重劃區面積之45%，就開發型態而言，市地重劃僅適用於住宅、商業、工業使用目的之開發，至於需提供較多公共設施之機能提供型及完整機能型之新市鎮開發，則很難僅採市地重劃進行開發，臻達所預期之開發目的。
- (二)採市地重劃政府所能掌握之土地有限，無法有效管制發展、控制地價，且常造成土地過份細分，無法有效開發土地，導致土地資源之浪費，並難有效形成宜人都市景觀。
- (三)土地分配受限於原位次，造成土地過份細分，如同一地主在重劃區內有數宗土地，且皆達最小分配面積，則依逐宗個別分配，為使各宗土地均能面臨路街線，常需配置六至八公尺之巷道，無法形成超大街廓之土地配置，難以採整體設計進行大規模建築，造成土地過分細分。且個別開發，致使相對開發成本較高，亦難顧及各建築物間視覺景觀之協調配合，對市容美觀方面，不易有良好效果；而政府取得之抵費地又無法集中，難以有效支配使用，提高其利用價值（例如供國宅使用，則難以採整體性集中開發）。
- (四)重劃後地主可分回之面積為55%，而政府對這些土地僅能以使用管制及建築管理加以管制，另外則只能採空地限建及照價收買之消極措施，對於其

興建之時機及程度則無權干涉，管制力薄弱，加上政府擁有之可建築用地又極有限，無法有效引導地價之穩定，若地主採觀望態度（投機行為）或受其財力所限，土地暫不建築使用，將導致公共投資浪費，開發率偏低，土地資源未有效使用。

(五)不適用於需提供較多設施之機能提供型及新市鎮之開發，或需花費龐大整地費用地區之開發，僅適用於以提供基本公共設施及適於建築使用基地之開發型態。

(六)採市地重劃進行新市區開發，其禁建期較長，前後最長可達三年六個月，對於土地之利用影響甚大。

2. 區段徵收之效率性問題

(一)限期建築規定之取消：

修正前之平均地權條例規定，地主在領回抵價地後一定期限內須建築利用，否則政府可照原價買回，此舉即含有迫使儘早開發利用土地以配合政府區段徵收事業目的之意。但經修正後之平均地權條例已將此項規定刪除，換言之，地主領回抵價地或優先買回之土地，可任意擱置以達待價而沽之目的，政府無權過問。因此，就整體言之，區段徵收後土地開發利用之權力與時效，大部分仍掌握在原地主手中，此項結果成為與市地重劃之結果相仿。

(二)政府須籌措相當數額之土地徵收補償費：

(1)雖可以抵價地折算抵付地價補償，惟仍須籌措相當數額之土地徵收補償費，備供領取現金補償者領取。

(2)區段徵收須補償地主財產價值，政府往往需籌措龐大之補償費，財政壓力大，且資金回收期長，且因受財力的限制，其徵收之範圍受限甚大。

3.3.2 美日市地開發方式之探討

一、美國發展權移轉之探討1926年美國最高法院判決Euclid鎮之土地分區管制不違反憲法之判例下，形成往後美國各級政府以土地分區管制來管理土地之里程碑。惟土地分區管制往往使的部分地主權益受到重大損失，因此引起是否違反美國憲法保護私有財產之爭議（註7）。由於在可能違憲之陰影下，以及因實施土地分區使用管制，造成土地所有權人之間有暴利與剝削

之情勢，部分地方政府乃設計發展權移轉之方式進行市地開發工作，藉以調和地主間之利益。

美國實施之發展權移轉，其制度成立之基本構想，係由下列幾個觀念系統組成：（註8）

1. 土地資源之利用與保育應予兼顧：

在美國的私有財產制度下，土地一向被視為是商品的一種，可在市場上任意的買賣與發展，而無需考慮到對附近整體環境之影響。但現已逐漸醒悟出土地為人類生存與生活之基本資源，在使用上應依其資源特性而有所限制。因此，在概念上可將土地資源劃分為發展地區（Development Area）及保護地區（Preservation Area）兩類，依其特性而分別予以使用限制。

2. 土地之集約發展趨勢：

為因應人口及經濟的不斷成長，勢必將在有限之土地資源上做更集約有效的發展；但為兼顧保護區土地免遭破壞及發展區土地的更集約發展使用，可將保護區之發展權移轉到發展區內供其使用，獲取集約發展之利益。

3. 權利之分離與移轉：

土地既同具有資源與商品之特性，故相對的就有兩種權利價值：就資源角度而言，它具有生長農業、林業、沼澤、開放空間……等「資源潛力價值」；就商品角度而言，它可透過建築行為發展土地以為工業、商業及住宅使用，具「發展潛力價值」。通常，在土地市場中後者之權利價值較高於前者。發展權利移轉制度乃允許土地之「發展潛力價值」與「資源潛力價值」分離，並將發展潛力價值量化為發展權及允許其移轉買賣。

當發展權由保護區移轉到發展區時，發展區因而使得發展潛力增加，得以做更高密度之發展；而保護區則因發展權之售出，僅能維持資源潛力之土地使用，並獲得發展地區發展潛力利益之共享。換言之，保護區之土地本身無實質之建築行為，但可藉著發展權移轉將其建築行為發生在其他地區的另筆土地上，以分享土地發展之利益。

4. 容積管制之配合：

在都市計畫之容積管制下，發展地區已有允許的發展密度管制，若其想做更高密度之發展，就必需向保護區購買所需之發展權，以突破現行允許之密度規定，否則就只能在現行的管制密度下發展。同時，保護區雖禁止其發

展，但卻賦予其發展權。因此都市計畫容積管制當配合此類調整，發展權移轉制度乃得以遂行。

私人所有土地被都市計畫指定為保護區、農業區、風景區或公共設施用地後，不論其原本地形就屬陡峭或原來便為農林使用，在地主感受上總認為是私人權益受到壓抑、都市計畫妨礙了他們土地使用之自由。因此，這些非發展區之地主便反對都市計畫，與政府間之爭執乃繼續不斷。

此種土地利用上的爭執，肇因於雙方基本立場之不同。政府公布都市計畫是基於追求整體的公共衛生、安全、寧靜、便利與福利，故無法完全兼顧個人利益；但就地主而言，重視的只是私經濟利益。要均衡此二者間的衝突，在理論上、技術方法上都顯得亟待克服。

就政府之財政負擔而言，亦有所限制。政府通常無力對規劃為非發展地區之土地加以收購或補償（英國政府曾嘗試在此方面努力，然終因財政負荷過重而放棄），使該地區地主更加振振有辭，甚而形成團體之政治壓力，催促政府及早謀求改善。

發展權移轉在此背景下，雖然無法完全解決問題所在，但在調解、降低問題之衝突與矛盾上仍有其功能，不失為解決此類問題的手段之一，它在調和土地增值分配及土地使用兩者關係上，有著以下的優點：

1. 據Bateman之說法（註9），TDR至少有以下優點：

（一）由政府透過都市計畫對土地使用之近乎扼殺（wipe out）性限制之不公平現象，可望疏解或降低。

（二）具備高發展潛力之地區，在TDR體制下不致淪為低度利用；而環境敏感地區、農業地區及開放空間之維護亦可同時達成。

（三）都市計畫內促進發展及保育環境兩大目標可以獲致協調。

（四）發展地區所需的社會成本，經由TDR可責由開發者與有關的消費者負擔，較傳統之體制更為公平。

2. 政府可介入市場，防止投機炒作：

在TDR市場，政府可與其他買主競爭或按定價出售、標售發展權，從而穩定市場價格，防止人為投機。甚至當政府掌握了大量發展權時，市場之價格便能長期維持穩定。

3. 藉穩定發展權市場減緩土地市場之壓力：

建築基地市場價格之意義應包含兩部分——土地與發展權。若TD R之價格能夠穩住，則影響土地價格之因素便由基地區位及相關公共設施所決定，素地投機之壓力當可降低許多。故而政府乃可藉著穩定TDR市場之簡易努力，達到平抑土地價格之目的。

4. 避免蔓延式之發展，維護廣大的開放空間：

TDR在另一角度而言，便是集結並溝通地區內群體之觀念，對計畫的住宅區、發展區做集約的興建，保留出較大的開放空間，達成都市計畫分區使用管制之目的。

5. 較傳統的分區管制更平和，較易被大眾考慮接受；同時由於集約發展，將使都市的服務與效率更為提高，政府卻不必為此而負擔龐大費用。

6. 平衡都市計畫所可能帶來的財富重分配效果，使計畫之公平性更為大眾所接受，推動計畫過程更為省時省力。

目前美國有21個州及哥倫比亞特區在其分區管制規則中，特別列明以TDR為土地使用管制、規劃、分區管制之工具（註10）。雖然TDR之實施可以調和土地使用開發計畫與土地財產權之間的關係，即藉由獲得暴利者補償損失者之觀念，調整地主間之不公平，或藉以調和資源開發與保護之矛盾，使政府得以最小成本之花費，兼顧開發與保育等，如Costonis所謂介於警察權與徵收之間的一種調和權（註11），透過市場機能來解決地主間之不公平，而達到相當之經濟效率。惟在「不勞而獲」即公平性之理念上，仍有待商榷。

發展權轉移制度視土地發展權為私人財產之一部份，財產所有人有主張此財產權之權利，透過市場來調和私人間財產權益之不公平，但是卻無法達成地主與社會大眾間之社會公平。因為社會進步所帶來之土地增值，並非全是擁有土地者之努力所致，故應由社會大眾公平分享，方能達成地利共享之精神，故TDR制度，偏重於地盡其利之發揮，至多達成區內地主間的公平，而對地主與非地主間的公平則未顧及（註12）。

二、日本空中權之探討

日本為促進土地之開發利用，尤其是大都會地區土地價值高，於進行市地開發利用時，大多朝多目標之立體化開發利用，一方面可節省用地成本之支出，一方面又可促進土地之利用，因此，日本對於土地上之所謂空中權利用，皆積極地予以規劃利用，並且在法令制度上，亦建立一整套相關規範，

以爲制度推動之依循。

日本的空中權利用，其背景因素如下（註13）：

1. 削減負面因素及附加正面因素

道路及鐵路乃專司交通之媒介，亦具有連接、服務地區，甚或生活空間之功能。但大部份空中權利用的導入，一般很少利用於連接車站、高速公路交流道等。雖然對整個地區而言，汽車專用道及鐵路，爲具有極大利益之設施，但卻很少直接對沿線、沿道地區造成利益，甚至經常產生地區分隔、噪音、廢氣等負面影響。空中權就是要使此類負面要因，轉化成其他下面要因的技法之一。引用空中權的原因，是要極力削減道路建設等事業對該地區生活者所造成的影響，除去權利調整複雜化、長期化等事業上之負面要因。

2. 土地之新複合利用體系

都市發展，乃都市外圍擴大發展，及市中心區不斷高密度化反覆作用而成，具有單一化與複合化之機能上的特性。但是，土地利用已近界限，舊市區的再開發工作亦經常進行。爲使都市之土地利用，在趨於高密度化、複雜化發展中能有秩序地發展維持適度平衡，重要的方法之一，就是空中權的使用。

過去道路、鐵路、建築等均爲個別發展。而產生相互間的矛盾及困難重重的局面，加上人口、經濟、社會等環境因素的影響，使得都市計畫的實施也更加複雜。由於空中權的採用，成爲新空間複合利用體系與周邊產生關連，故可成爲新空間。因此，在道路開發及再開發事業等權利問題方面，經常由空中權進行權利上之立體調整，使事業更具效果。

3. 公共性與私有性

空中權之利用，並非單爲了調整私有權利而已，公私有土地及空間之權利調整也是其功能之一。日本之空中權之利用，與土地有密切關係，以公寓及連棟房屋（牆壁相連）而言，乃屬以共有土地之區分地上權方式，不是所有權利而是地上權，此爲日本空中權之特色。此外，在道路及鐵路方面，亦有根據「佔用」而使用。可見日本的土地所有及空間利用乃爲一體，並極力避免私權達及公共用地。

日本空中權之利用情形相當普遍，吾人可由各地區之土地開發利用情形窺其端倪。空中權之利用，往往須因應各地區之需求，符合市地開發之需要，

才得以有效引用，就其現行利用情況，可以歸納下列各項特性（註14）：

1. 利用高價值之地區

在利用價值高的土地，利用空中權具有不同機能共存的特性，導入不同設施，促使多樣化機能的複合及土地高度集約使用。

2. 少有新土地利用之地區

都市中心市街地等土地供應不敷所需之地區，或難以購得適合設施規模之土地，均容易成為使用空中權的對象。尤其是既存之土地利用設施已存在時，且其將來之利用受低密度地區影響，最有效的方法就是謀求活化土地利用。

3. 社會性高度需求的地區

空中權導入，最重要的原因是此社會有其需求性。空中權是從土地所有權分離出來的新的權利，在權利制度不完整而引用空中權有時候也會造成權利關係的複雜化，或範圍廣泛之社會價值高的地區，才適合導入空中權。

4. 開發公共事業的地區

公共事業與社會事業化的過程相關連，為了避免發生空中權的負面因素，公共事業由公家來開發可避免都市空間開發的混亂，並可創造出有秩序的都市空間，此時空中權居重要之位置。

5. 可以修正土地使用分區管制

選定用地之利用密度與周邊之土地利用相較之下，有極度的不平衡現象，導入空中權可謀求調整的土地利用。

此外，在土地利用規模方面，謀求適當的土地利用，導入空中權的方式，可將已細分化之建築用地予以整體化，確保適合利用的空間。

6. 有效充實都市機能的地區

在都市機能方面，必須做土地整體化土地利用的地區，例如因鐵路、道路而造成空間被分割之地區，導入空中權進行被分割地區的整體化建設，可謀求都市機能的充實。

7. 事業計畫之地區

為求都市機能有效發揮，而推動地區事業計劃進行；但因事業計劃執行時因權利關係複雜且必須長期調整，或土地收購困難且用地徵收費極高的地區，此時，引用空中權地區以共同開發方式，可為一有效之策略。並且亦

可計劃將來土地利用之可能性變化等問題。

由上述日本空中權利用之背景與特性，可得知日本於進行市地開發時，為促進土地利用之效率，乃建立空中權利用之制度，透過區分所有權、區分地上權等制度之建立，以完成市地開發立體使用的目標，或者在實務上於已實施都市計畫法、建築基準法、特定區制度及綜合設計一團地等制度等，這些制度法規之建立皆僅著眼於市地開發之效率性，即在有限的土地上利用其上空之空中權，予以有效之立體規劃使用，促進地盡其利為主要目的，至於開發利益則僅止於開發者與地主享有，而未顧及全民共享開發利益之設計。

註釋：

註 1：參閱J. Harvey：The Economics of Real Property P.2, 1981, MacMillan.

註 2：參閱J. Heilbrun：Urban Economics and Public Policy, P. 134, 1981中央圖書出版社。

註 3：參閱林元興，都市建築容積加成與轉利制度之基礎研究，P.15，內政部建築研究所籌備處，民國78年。

註 4：參閱林華德，財政理論與政策，P.40～P.48，東華書局，民國71年10月。

註 5：同註4，P.90～91，與A. Woolery；Property Tax Principles and Practice, LRTI, P.44～P.45。

註 6：同註3，P.19。

註 7：W.A. Fischel：The Economics of Zoning law, The Johns Hopkins University Press, 1985. P.46。

註 8：呂衛青：發展權觀念在土地使用計畫上可行性之研究，政大地政研究所，1980年。

註 9：Eateman："TDR: The Need for Further Experimentation", ASPO Planning Advisory Report No.304, 1975。

註10：R.J. Roddewig & C.A. Inghram："Transferable Development Rights Program：TDRs and the Real Estate Marketplace" P.B. America Planning Association, 1987。

註11：Costonis, Jhon J.；"Development Rights Transfer: An Ex-

ploratory Eassay", Yale Law Journal, Vol. 83, 1973。

註12：林元興：由平均地權至平均「空權」，P.10，民國81年6月。

註13：林元興：都市建築容積加成與轉移制度之基礎研究，內政部建築研究所籌備處，P.76～77，民國78年11月。

註14：同註13，P.83～85。

第四章 都市建築容積轉移制度之分析

市地開發有關公平性及效率性原則，實與我國平均地權土地制度所追求之「地盡其利」、「地利共享」之目標一致，當前我國台灣地區市地開發中仍存相當問題，不論就公平性或效率性而言，迄未有效予以解決。美國實施之TDR制度雖能解決暴力與剝削、開發與保育等相互衝突之狀況，調和雙方矛盾現象，惟亦僅能達成區內公平而已。日本之空中權等相關法令規章之建立，亦僅能促進土地立體使用，達成地盡其利之目標而無法兼顧地利共享。為同時達成地盡其利、地利共享之效率與公平原則，本研究仍依基礎研究（註1）之理論架構，建立都市建築容積轉移制度，以為未來市地開發之模式。

4.1 都市建築容積轉移制度之意義與內容

所謂容積（註2），在字義上，國語詞典解釋容積為所能容納物質的體積；在英文詞典上，則為“Bulk”，“Capacity”，“Volumn”或“Holding space”四種用法；而在數學用語上，常見空間計量與體積計算同為計算式“長×高×寬”；另外，一般學理上則解釋為“有形實體所圍繞而成的區域空間，稱之為容積”。

在建築法令與實務上，有關容積之相關用語，如：

- 1、都市計畫法台北市施行細則第二條第一款定義：「地面上各層樓地板面積之和與基地面積之比。」
- 2、國民住宅社區規劃及住宅設計規範第三條第十八款：「住宅總樓地板指數：國民住宅區內，全部住宅總樓地板面積之和，佔該區住宅基地總面積之百分數。」，所謂「總樓地板指數」，蓋相類於「容積率」之概念。
- 3、容積：指每層樓地板面積乘其高度之總和。容積率：（Floor Space Index）為地面上每層樓地板面積之總和與基地面積之比。

由上述說明，容積率（Floor Space Index）可定義為每層樓地板面積之總和與基地面積之比或單位土地面積乘其建築物高度之體積與建築基地面積之比值。即所謂「容積」有以下二種認知：

- 一、以“總樓地板面積之和”為容積之說。

二、以“單位土地面積乘其建築物高度之體積”為容積之說。然而，在數學名詞上面積之和並不等於體積，一般人容易在詞義產生誤解，而建築法令與實務上並未有詳細說明，本文為求討論上之一致，採行前者之定義。

容積轉移，係指某地將原有未利用部份之容積轉移至其他地區發展。容積轉移之意義，與美國所謂可移轉之開發權(Transferable Development Rights)相似，其中所謂開發權(Development Rights)係因市或郡之土地使用受分區管制或開發限制，所產生之指定容積率與實際利用容積率間之差額，也就是基準容積未實現部份。

無論是都市計畫的實施或是政府公共建設的投資，以及私部門對土地進行改良以謀求經濟利益；根本上都可視為一種土地開發過程。都市計畫土地使用管制對私人土地開發的種種管制造成的利得分配不均，根本的原因乃是涉及土地發展權。傳統都市計畫(特別是指土地使用管制)保障公共利益都是利用警察權及徵收權來達成；造成程度不一之私人發展權受到限制，從而產生暴利及暴損之社會不公平。對於因徵收權造成之地主權益受損及分區劃設、土地開發帶來之暴利，政府往往必須透過許多「改良與補償」措施來平衡，而實際上達成的效果也是十分有限。發展權觀念之提出及採用，便是針對這些問題所衍生之新的解決辦法。有關發展權之定義並沒有標準之認定，一般對其解釋為：

一、發展權是財產法所創設之權利，屬於財產所有權中之一項權利。擁有發展權者即可在土地上從事建築與土地開發權利。因此發展權是所有權人最有價值之權利。(Costonis, 1973)

二、就經濟面而言，發展權是財產之最適使用，且為投資於最適使用之最適報酬。(Costonis, 1975)

三、發展權是屬於土地附加權利。其所代表之發展潛力乃是目前之使用價值(或素地價值)與未來價值間之差距。(Pizer, 1978)

發展權的擁有與行使，造成了許多土地利益分配上的問題。就私人部門而言，發展權是地主土地所有權中最具經濟價值之權利。地主期待經由發展權之行使，改變土地使用型態或是強度，來實現最大的經濟效益。就政府而言，並不認為私人利益之最大即是社會整體之利益，因此透過都市計畫干預發展權之行使以保障公共利益。加上所有權社會化之影響，私人發展權並不

並不全然屬於私人所有，發展權之行使必須符合社會利益。

發展權之內涵甚廣，如Pizor所言，乃代表土地未來發展潛力之具體化，亦即為目前土地使用之價值與未來價值之差異，故建築容積即為此發展權之具體表現。

4.2 都市建築容積轉移制度與市地開發之配合

我國建築容積，在未實施容積管制地區，一直受建蔽率與高度限制，而此二者又取決於土地使用分區、街道寬度與永久性空地等原則，缺乏考慮都市發展區位條件、權益分配，以及都市環境之需求，於是產生很多不良情形如都市發展與人口密度失去控制，造成都市周邊土地鱗魚式的漫延；建築開發業者為獲得最大利潤，儘量按法規最高限度興建，法定空地儘量縮小，甚至還興構建建，再加上必要之騎樓、防火巷、天井等，市區內幾乎無開放空間可言，建築造型呆板無趣，市區環境品質日趨低落。

為改善都市生活品質，滿足居住需求，實施建築容積管制雖為有效方法之一，透過建築容積管制手段，可以健全都市發展，提高生活環境品質，有效率地規劃市地利用強度，以避免土地資源之浪費，同時可以提高建築物造型變化之可能性，塑造良好都市環境品質。

建築容積的價值由消極面來看，係為土地開發之一種限制，惟就積極面而言，厥為權利之一種保障，因此建築容積實可引入市地開發方式之衡量標準。市地開發之公平性、效率性的達成，皆可透過建築容積管制之配合，予以有效滿足。

由於建築容積權值可代表權利之多寡，同時亦為規範土地利用、創造優良環境之手段，因此可以透過建築容積轉移之設計，來達成市地開發利用公平性與效率性原則之目的。當前我國台灣地區雖未有類似建築容積轉移制度，惟在實務上已有多起市地開發案例，以建築容積轉移之精神與內涵，達成開發目的。

一、民生社區內之敦煌大別墅：

此一案例係位於台北市民生社區，民生東路、復興北路交口之東北側，為一面積約三公頃之完整住宅區街廓。由於民生社區之住宅區在早年建設時

係接受聯合國之補助款，故依其規定均興建四層樓之公寓，並留出前、後、側院，因此在實施容積率時，乃依當地實際發展現況，將當地之住宅區容積率訂為200%，建蔽率為50%（較標準之第三種住宅區之容積率225%為低）。此一住宅街廓如依當地既有之狀況開發，勢必亦會再將此三公頃土地以巷道分割為若干長方形的街廓，再配置四層公寓式的連棟住宅。但開發者所聘請之建築師卻在當地管制法規容許之情況下，興建三種型式的建築：

（一）、高層公寓：共五棟，每棟為十五層，每層為四個居住單元，位於基地西側。

（二）、透天住宅：為三層透天之連棟住宅，佔基地之大部份，每一居住單元為三層，各有其專用之出入口，面臨六公尺寬之私設巷道，限行人及緊急救難車輛使用。

（三）、透天沿街住宅商店：沿民生東路北側興建三層樓高之連棟商店，上為住家，一樓可供店面使用。

另外在高層公寓及透天住宅與商店間配置開放空間、兒童遊戲場、公園等等，使該基地200%的容積率得以自由配置，住戶可依其需要選擇高層公寓、透天住宅及透天沿街住宅商店居住，'不僅有多樣的選擇，都市景觀及空間環境品質也相當良好而且有變化。

二、松山新村國宅基地開發(如圖4-1)

（一）、基地位置與特色：

基地座落於松山區20M光復北路西側，南臨15M健康路，北側至12 M延壽街，西延12M計畫道路，基地內為8M，9M，10M三等級之計劃道路分13個大小面積不等之街廓，全區基地總面積70821平方公尺。

（二）、配置採集中開放空間計劃：

從現代都市空間觀點分析，從現階段台北市各集合住宅社區戶外空間呈現不足及擁擠混雜狀況，為有效改善現有之問題，本案規劃設計採集中配置、集中利用方式處理，以達土地充份利用之原則，利用基地容積率觀念整體規劃設計，建築配置以南北向配置為主，並以高層立體發展，力求戶外活動廣場與綠地等開放空間配置於住宅群體中間，運用各外部空間之特性及景觀元素塑造戶外空間達動靜分區原則，以供住戶居民休閒、節慶活動或集會使用，塑造都市景觀中特殊實用之空間，藉以提昇都市居住品質。

(三)、採天際線變化之建築造型：

利用容積率的觀念，並考慮建築法規之退縮及限制，在建築物的配置上做合理高層高低空間組織變化(7至11層)，避免過高樓層設計，而造成增加結構及消防設備之工程費用，並一改往昔齊頭式建築立面，增加都市天際線之變化，塑造現代化都市景觀。

(四)、本案例實施之優點及所遭遇之問題點：

1. 實施之優點：

(1). 配置了完整且集中之開放空間。

2. 實施遭遇之問題點：

(1). 接受容積轉移之基地，其後院深度比與現有土地使用分區管制規則之規定略有不符，須專案報請都市計畫委員會審議通過。

(2). 接受容積轉移之基地，其原設計地下停車場及若干公共設施變得不敷使用，降低了該基地之居住品質及造成部份居民使用公共設施之不便。

(五)、有關本案例之容積計算詳如表4-1所示。

該基地以總建築容積調配(轉移)方式，突破傳統公寓社區等高之建築配置，塑造了富變化性之天際線，同時建立新都市景觀，在總建築容積不變即土地總價值不至降低之規劃準則下，將中央開發之建築容積，轉移至相鄰基地上。

上述案例之開發規劃，以建築容積轉移之精神充份達成市地開發之效率性與公平性，惟就大規模市地開發而言，如何依此精神建立都市建築容積轉移制度，實為本研究之重點所在。



圖 0-1 松山新村國民住宅基地平面圖

表4-1 容積計算表

	使用基地 面積(m ²)	實設法定 空地(m ²)	實設開放 空間面積 (m ²)	開放空間 獎勵面積 (m ²)	允建總樓地板面積(m ²)	容積總樓地板面積(m ²)	容 積 率 %
基地-1	3905.99	2951.67	2354.25	2648.53	11437.01	11278.54	288.75
基地-2	635.19	4653.33	3845.01	4325.64	18534.82	18394.56	291.27
基地-3	6901.99	5708.41	4604.64	5180.22	20709.70	20604.87	298.54
基地-4	3064.97	2114.53	2586.19	1784.46	8630.64	8638.98	281.86
基地-5	5477.25	3811.33	3006.34	3382.70	15706.51	15593.78	284.70
基地-6	3767.21	2965.01	2187.06	2460.44	10936.30	10691.82	283.81
基地-7	3771.70	2745.26	2313.44	2377.62	10864.15	10785.43	285.95
基地-8	1297.95	1295.00	-	-	2913.75	-	-
基地-9	12402.98	9213.00	7750.00	8718.75	36625.50	27800.00	224.14
基地-10	4356.99	3062.00	2271.09	2554.98	12358.23	13250.00	304.11
基地-11	373.99	2434.00	1858.57	2090.89	10447.39	12750.00	343.30
基地-12	8868.00	5820.00	4861.66	5271.15	25224.15	28500.00	321.38
基地-13	5308.99	3451.91	2680.00	2754.95	14700.20	19800.00	372.95

- 註：1. 原基地為住宅三、建蔽率 50%，容積率 225%。
 2. 所有基地除基地 8 外均採用開放空間設計。
 3. 容積由基地 8、9 轉移至 10、11、12、13。
 4. 土地所有權之持分由國宅處自行檢討解決。
 5. 建物高度係以 1:5 高度限制及 1:3.6 陰影限制予以檢討。

4.3 都市建築容積轉移制度運作模式之建立

4.3.1 基本構想

都市建築容積轉移制度之建立，基本上所面臨之問題在於實施地區之選擇，目前台灣地區尚有多數市地迄未建立建築容積管制制度，因此開發後實施建築容積管制，應無疑義，惟開發前之建築容積多寡？如何計算？因牽涉到將來權利分配，不可不慎重。若於已實施建築容積管制地區，則開發前建築容積水準可依相關規定計算，若於未實施建築容積管制地區，則吾人可依計劃人口數與台灣地區規劃每人平均居住面積予以計算之。

其次，由於目前台灣地區政府進行之大規模市地開發方式，大都以市地重劃或區段徵收方式進行，且行之有年，政府之實務上開發經驗與民間之認知，皆有相當之程度，為便於將來本制度建立時可行性的提高，建築容積轉移制度之運作，將採此市地重劃及區段徵收之精神，在政府主導的方式下，進行市地開發。

其基本演算過程如下：

(1). 計算開發前土地總容積

開發前土地總容積 = 計畫人口數 × 居住面積 m²/人(依土地使

用管制規則規定計算之容積)

(2).計算開發後地主領回之容積

開發後地主領回之容積 = 開發前土地總容積(假設全區土地均為私有土地)

(3).計算開發後政府取得之容積

開發後政府取得之容積

= 依開發後土地使用管制規則規定計算之容積 - 開發前土地總容積

(4).計算不同樓層之樓層別效用比

調查鄰近近期相同條件房屋之各樓層出售(或預售)單價間之比例(需實際成交),並計算其平均值,以求出不同樓層之樓層別效用比,並據以求出不同使用分區、不同樓層間之容積轉換率。

(5).訂定每單位發展權允許興建之容積

每單位發展權允許興建之容積

= 依開發後各塊基地面臨最小道路寬度其不構成畸零地之基地面積下限 × 開發後法定容積率

(6).計算每單位發展權權利價值

每單位發展權權利價值

= 每單位發展權允許興建之容積 × 建物每坪開發效益

註、建物每坪開發效益 = 建物每坪售價 - 建物每坪開發成本

(7).計算開發後發展權總單位數

開發後發展權總單位數

開發後土地總容積
= $\frac{\quad}{\quad}$
每單位發展權允許興建之容積

(8).計算開發後權利總值

開發後權利總值

= 開發後發展權總單位數 × 每單位發展權權利價值

(9).計算開發後各土地所有權人、地上物所有權人或他項權利人可分配

之發展權數

(10).計算各土地所有權人、地上物所有權人或他項權利人取得容積之權利價值

(11).計算開發後政府可取得之發展權數

(12).計算開發後政府可取得容積之權利價值

4.3.2 基本假設

一、地主分回之土地

地主領回40%土地，政府拿回60%土地。

二、於未實施容積管制地區，訂定開發前容積管制為180%

註、設開發前容積管制為180%，係依據都市計畫法台灣省施行細則第二十八條之規定，假設開發前全區均為建地目之土地，且在都市計畫發佈前已建築供居住使用之合法建築物，其修建或增建、改建、拆除後新建，建築物層高不得超過10.5M，並以三層為限，建蔽率為十分之六，故假設其容積率 = $3 \times 60\% = 180\%$ 。

三、容積下限、容積上限及基礎容積訂定方式如下：

(一)、容積下限 = 依開發後各塊基地面臨最小寬度道路其不構成畸零地之基地面積下限

× 開發後土地使用管制規則規定之容積率

(二)、容積上限：係以開發後整個開發區之總容積來控制，並以該土地原規定容積之20%為容積移轉上限。

(三)、基礎容積之訂定

1. 於未實施容積管制地區

基礎容積 = 計畫人口數 × 每人合理居住樓地板面積

2. 於實施容積管制地區

基礎容積 = 開發土地面積 × 開發前法定容積率

四、暫不考慮高度比及後院深度之限制。

五、設開發前後地主所擁有之容積相等。

六、開發後政府取得之容積

= 開發後土地總容積 - 地主領回之容積

4.3.3 基本計算架構

由於政府要確保發展權市場及收回部份投資建設的資金，所以每分期計劃所創設的總發展權數並非等於分配給地主的總發展權數，分配給地主的發展權數須扣除開發後政府取得之發展權數，其計算過程如下所示，其容積權利價值之計算架構如表4-2 所示。

(1). 計算開發前土地總容積 (V_b)

$$V_b = H_n * FAI \text{ (適用於未實施容積管制地區)}$$

$$= L * FAR_b \text{ (適用於實施容積管制地區)}$$

式中 V_b : 開發前土地總容積

H_n : 計畫人口數

FAI : 每人合理居住樓地板面積

L : 開發土地面積

FAR_b : 開發前法定容積率

(2). 計算開發後地主領回之容積 (V_l)

開發後地主領回之容積 $V_l = V_b$ (假設全區土地均為私有土地)

(3). 計算開發後政府取得之容積 (V_g)

$$V_g = V_a - V_b$$

$$V_a = L * FAR_a$$

式中 V_g : 開發後政府取得之容積

V_a : 開發後土地總容積

FAR_a : 開發後法定容積率

註、若開發完成後並未實施容積管制，則依據最有效使用原則及最大投資報酬率決定開發後各塊基地最適興建之樓層數及各層最適之樓地板面積，並據以求出開發後各塊基地可建之最大容積，再將各塊基地可建之最大容積予以加總，以求得開發後土地總容積。(容積加成鼓勵辦法所能增加之容積容不予計算)

(4). 計算平均樓層別效用比 (Re_a)

調查鄰近近期相同條件房屋之各樓層出售(或預售)單價間之比例(需實際成交)，並計算其平均值，以求出不同樓層之樓層別效用比，並據以求出

不同使用分區、不同樓層間之容積轉換率。

$$Rea = \frac{\sum Re}{Nf}$$

式中 Rea : 平均樓層別效用比
 $\sum Re$: 建物各樓層效用比和
 Nf : 建物樓層數

(5). 訂定每單位發展權允許興建之容積 (Vud)

$$Vud = Lf * FARa$$

$$Lf = Wm * Dm$$

式中 Vud : 每單位發展權允許興建之容積
 Lf : 依開發後各塊基地面臨最小道路寬度
 其不構成畸零地之基地面積下限
 Wm : 依開發後各塊基地面臨最小道路寬度
 其不構成畸零地之基地最小寬度
 Dm : 依開發後各塊基地面臨最小道路寬度
 其不構成畸零地之基地最小深度

(6). 計算每單位發展權權利價值 (Mud)

$$Mud = Vud * Rea * Pe$$

$$Pe = Ps - Pc$$

式中 Mud : 每單位發展權權利價值
 Ps : 建物每坪售價
 Pc : 建物每坪開發成本
 Pe : 建物每坪開發效益

(7). 計算開發後發展權總單位數 (Nt)

$$Nt = \frac{Va}{\quad}$$

式中 N_t : 開發後發展權總單位數

(8). 計算開發後權利總值 (M_t)

$$M_t = N_t * M_{ud}$$

(9). 計算開發後各土地所有權人、地上物所有權人或他項權利人可分配之發展權數 (N_{dl})

(註、地主可依其分配到之發展權數選擇其欲分配之土地位置，其不足之發展權數可透過發展權市場購買之，欲領取現金補償者，亦透過發展權市場出售其容積，其價格由市場供需決定之，同一塊土地若有多人爭取時，則以抽籤決定之。)

$$N_{dl} = \frac{V_l}{V_{ud}}$$

式中 N_{dl} : 開發後各土地所有權人、地上物所有權人或他項權利人可分配之發展權數

(10). 計算各土地所有權人、地上物所有權人或他項權利人取得容積之權利價值 (M_l)

$$M_l = N_{dl} * M_{ud}$$

式中 N_{dl} : 開發後各土地所有權人、地上物所有權人或他項權利人可分配之權利價值

(11). 計算開發後政府可取得之發展權數 (N_{dg})

$$N_{dg} = \frac{V_g}{V_{ud}}$$

(12). 計算開發後政府可取得容積之權利價值 (M_g)

$$M_g = N_{dg} * M_{ud}$$

註釋：

註1：林元興，都市建築容積加成與轉移制度基礎研究，內政部建築研究所籌備處，民國78年11月。

註2：同註1，p6。

註3：同註1，p7。

表4-2 都市建築容積轉移制度容積權利價值計算架構表

1. 計畫人口數： Hn
2. 每人合理居住樓地板面積： FAI
3. 開發土地面積： L
4. 開發前法定容積率： $FARb$
5. 開發前土地總容積： $Vb = Hn * FAI$ (適用於未實施容積管制地區)
 $= L * FARb$ (適用於實施容積管制地區)
6. 開發後地主領回之容積： $Vl = Vb$
7. 開發後法定容積率： $FARa$
8. 開發後土地總容積： $Va = L * FARa$
9. 開發後政府取得之容積： $Vg = Va - Vb$
10. 建物各樓層效用比和： $\sum Re$
11. 建物樓層數： Nf

$$12. \text{平均樓層別效用比} : Rea = \frac{\sum Re}{Nf}$$

13. 依省(市)畸零地使用規則規定基地之最小寬度： Wm
14. 依省(市)畸零地使用規則規定基地之最小深度： Dm
15. 開發後各塊基地面臨最小寬度道路其不構成畸零地之土地面積下限：

$$Lf = Wm * Dm$$

$$16. \text{每單位發展權允許興建之容積} : Vud = Lf * FARa$$

$$17. \text{建物每坪售價} : Ps$$

$$18. \text{建物每坪開發成本} : Pc$$

$$19. \text{建物每坪開發效益} : Pe = Ps - Pc$$

$$20. \text{每單位發展權權利價值} : Mud = \frac{Vud * Rea * Pe}{Va}$$

$$21. \text{開發後發展權總單位數} : Nt = \frac{Vud}{Mud}$$

$$22. \text{開發後容積權利總值} : Mt = Nt * Mud$$

$$23. \text{地主可領回之發展權數} : Ndl = \frac{Vl}{Vud} = \frac{Vb}{Vud}$$

$$24. \text{地主領回容積權利價值} : Ml = Ndl * Mud$$

$$25. \text{政府可取得之發展權數} : Ndg = \frac{Vg}{Vud}$$

26. 政府取得容積權利價值： $Mg = Nd_g *$

第五章 個案基地開發方式之模擬比較分析

5.1 個案基地基本資料概況

本個案區段徵收地區位於東海大學及榮民總醫院台中分院北側，屬都市計畫農業區，地勢平坦，交通便捷，附近文教及醫療設施完備，住宅條件良好，其實施範圍東至都市計畫三十六號道路，西至都市計畫四十二號道路，南臨西屯路，北接林厝段為界，全區總面積為26.1212 公頃(含公有土地0.5148 公頃)，其中住宅用地 16.6920公頃，道路用地4.8583 公頃，國民學校用地 2.5010 公頃，兒童遊樂場用地 0.601 公頃，綠地 0.640 公頃，停車場用地 0.2961 公頃，市場用地 0.3080 公頃，而原地主領回抵價地(住宅用地)為10.242534 公頃，開發前該基地屬於農業區，開發後之規定容積率為420%，其執行情形及開發成本分析詳如表5-1所示。有關原土地所有權人應領回抵價地之權利價值計算詳表5-2所示。

表5-1 台中市西屯區國安段中低收入住宅方案實施區段徵收執行情形及開發成本分析表

原區段徵收	1. 政府取得中低收入住宅用地面積25%		6,435.84	公頃
	2. 公共設施用地面積15%		8,462.27	公頃
	3. 原地主領回(或優先買回)抵價地面積40%		10,242.53	公頃
	合計全區段徵收面積100%		25,140.65	公頃
實施執行各類用地面積分佈情形	1. 徵收面積		25,594.192 - 0.02242 (補徵收) = 25,606.225	
	2. 撥用公地面積		0.514837	
	區段徵收總面積		26,121.172	
	其他公共設施土地	1. 道路用地	4,858.282	公頃
		2. 國民學校用地	2,500.012	公頃
		3. 兒童遊樂場用地	0.601826	公頃
		4. 綠地	0.864026	公頃
		5. 停車場用地	0.296116	公頃
	合計		9,121.262	公頃
	可建築用地	1. 原地主領回抵價地(含優先買回)	10,242.535	公頃
		2. 政府取得之土地	6,757.076 公頃	
		合計	16,999.61 公頃	67%
開發總費用	1. 徵收補償費(含地上改良物、墳墓遷移費、領現金均價)		15,243,984.00	
	2. 公地有償撥用		21,845,111.00	
	3. 行政業務費		5,000,000.00	
	4. 都市計劃測量釘椿費		650,000.00	
	5. 區段徵收作業費		5,400,000.00	
	6. 土地登記費(徵收取得囑託登記、有償撥用登記、中低收入住宅用地登記)		580,000.00	
	7. 自來水工程費(往都局提供資料)		8,462,227.00	
	8. 道路工程費(同 上)		68,000,000.00	
	9. 停車場工程費(同 上)		2,700,000.00	
	10. 污水工程費(同 上)		21,000,000.00	
	11. 地下配電溝溝工程費(同 上)		32,005,493.00	
	12. 公園綠化工程費(同 上)		14,000,000.00	
	13. 墊款利息(往都局提供資料)		2,457,246.00	
	合計		22,246,151.00	

預計區段徵收土地平均開發成本(每平方公尺)

$$= \frac{\text{開發總費用 (22,246,151)}}{\text{中低收入住宅土地 (6,757.076 公頃)}} = 3,274 \text{ 元 / 平方公尺}$$

徵收機關依據上述預計區段徵收土地平均開發費用及平均徵收後各街路土地之位置、地勢、交通、道路寬窄、公共設施及預期發展情形，估計區段徵收後各街路之道路權或區段價，提交地價評議委員會評定，以作為計算原土地所有權人領回抵價地權利價值。

表5-2 土地所有權人應領回抵價地之權利價值計算表

台中市西屯區國安段區段徵收原土地所有權人應領回抵價地之權利價值計算表					
被徵收原土地所有權人	被徵收面積 (公頃)	應領地價補償費 (元)	抵價地評定之 單位地價 (元/平方公尺)	各宗抵價地之權利價值 (元)	原土地所有權人應領抵 價地面積(平方公尺) (各權利人領回底價地面積)
台灣糖業股份有限公司	25.486475	197,527,454.00	6000.00	609,186,243.00	101,531.04
張清海	0.011347	74,890.00	6000.00	230,965.00	38.50
張阿福	0.007565	49,927.00	6000.00	153,978.00	25.66
張阿涵	0.007564	49,927.00	6000.00	153,978.00	25.66
張維漢	0.005673	37,445.00	6000.00	115,483.00	19.25
張柏照	0.005674	37,445.00	6000.00	115,483.00	19.25
經祀公董 張三益 管理委員會	0.074472	1,440,288.00	6000.00	4,441,933.00	740.32
張天祿	0.007565	49,927.00	6000.00	153,971.00	25.66
合 計	25.606335 (被徵收土地 地總面積)	199,267,303.00 (被徵收土地 地總補償費)		614,552,040.00 (領回抵價地總地價)	102,425.34
備 註	1. 原土地所有權人領回抵價地(含優先買回)總面積 10.242534 公頃 2. 張天祿因未申請領回抵價地，將以優先買回方式處理。 3. 領回抵價地總面積(徵收總面積百分之四十) = 申請抵價地總面積 - 優先買回土地總面積 4. 領回抵價地總地價 = 領回抵價地總面積 * 各該土地評定單位地價 5. 原土地所有權人應領抵價地(或優先買回)土地之權利價值 = 各所有權人被徵收土地應領補償費 領回抵價地總地價 - 被徵收土地之總補償費 6. 各原土地所有權人領回抵價地面積 = $\frac{\text{各所有權人權利價值}}{\text{各該土地評定單位地價}}$ 7. 各原土地所有權人領回抵價地之地價 = 該所有權人實際領回抵價地面積 * 該抵價地評定之單位地價				

一、執行情形

(一)、區段徵收土地計畫公告、通知及異議處理、申領抵價地本案區段徵收土地計畫書，經台中市政府依土地法第二百十二條及平均地權條例第五十三條規定，陳報台灣省政府轉層奉行政院核准徵收並經台中市政府於七十九年八月二十四日以(七九)府地用字第七二五九九公告徵收及通知土地所有權人，公告期間自七十九年八月二十五日起至七十九年九月二十四日止計三十日，期間並接受土地所有權人異議及依平均地權條例第五十五條規定規定申請領回抵價地。

(二)、地上物補償費發放

土地法第二百三十三條規定，徵收土地應補償之地價及其他補償費應於公告期滿後十五日內發給。本案國安段地上物補償費，台中市政府於七十九年十月一日以(七九)府地用字第0八四四九八號函通知各所有權人依指定日期辦理領取補償費。並於八十年二月二十七日前全部具領完畢並僅一戶依法提存法院待領。

(三)、申領抵價地審核作業及囑託登記

本案區內土地所有權人全部依法申請領回抵價地，除私有土地一筆因繼承人未於規定期限內提出繼承資料，經依規定核定改發給現金補償外，其餘均經台中市政府八十年一月二十四日核定發給抵價地，並完成全部土地囑託登記。

(四)、公有土地撥用：

本地區由空軍總司令部所經營國有土地面積 0.514837 公頃，業奉行政院八十年六月二十九日院台財產二字第八 0 0 一一三六七號函准予有償撥用，將俟地價款撥付即辦理囑託登記。

(五)、中心樁檢測及地上物拆遷：

本地區之都市計畫中心樁配合地籍圖逕為分割檢測經台中市中興地政事務所於七十九年十月檢測完成。至於區內凡有妨礙工程施工之地上物均已配合工程進度拆除完竣，墳墓拆遷公告於七十九年十二月十五日期滿後，凡未自動遷葬者，由台中市政府代為遷葬。

(六)、公共設施工程發包施工：

國安段區段徵收範圍內土地，經依法取得後，其公共設施用地及住宅用地之整地工程，由台灣省政府住宅及都市發展局施工，道路工程於於八十年一月十二日開工，且部份八十年九月底完工，至於其他配合工程亦陸續展開。

(七)、抵價地分配及地籍整理：

按平均地權條例施行細則第七十條規定：實施區段徵收時徵收機關應預計區段徵收後土地平均開發成本，並斟酌區段徵收後各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展情形，估計區段徵收各路各街之路線價或區段價，提經地價評議委員會評定後，作為原土地所有權領回抵價地權利價值、面積等。本案開發總費用計約二億二千一百三十二萬餘元，每平方公尺開發成本約三千二百七十二元。案經依上開規定台中市政府於八十年七月十五日完成評定區段徵收後區段價為每平方公尺六仟元正。然因本地區都市計畫土地使用管制規則規定住宅區應作「整理規劃」，法定空地須集中留設作開放空間供公眾使用及未規定最小建築面積、寬度、深度，致無法按平均地權條例施行細則第七十一條規定辦理抵價地分配。案經省府核示後邀集土地所有權人於八十年十一月二十九日協議依領回抵價地分配作業原則辦理完竣。至於該地區地籍整理工作，台中市政府於八十年十一月五日函請

該市中興地政事務所配合公共設施之完工，儘速完成區內週邊地籍測量，以利抵價地分配及中低收入住宅之興建。其地籍整理作業已於八十一年二月底完成，並即辦理抵價地分格點交之工作。

(八)、讓售、標售土地處理及財務結算、成果報告：

區段徵收範圍內之土地，經規劃整理後，其處理方式應依平均地權條例第五十二條規定辦理。且依法得標售可建築用地不受土地法第二十五條限制，此係平均地權條例第七條所明定。其出售區段土地之地價款收入，除抵付開發成本外，全部撥充實施平均地權基金。並將實施成果報請行政院備查。而本案區段徵收土地除抵價地外全部按開發成本，提供興建中低收入住宅，並未辦理標售。

二、開發效益

(一)、政府無償取得道路、國民學校、兒童遊樂場、綠地、停車場等項公共設施用地計九．一二一三公頃。

(二)、提供公共設施完備可供建築之用地面積一六．九九九九公頃，其中：1 原地主領回抵價地面積一〇．二四二五公頃、2 政府取得之住宅用地面積六．四四九四公頃、3 市場用地面積〇．三〇八〇公頃。

(三)、總計可節省政府公共設施徵購地價約三億三千七百四十八萬餘元及開發經費支出二億二千一百一十三萬餘元，共五億五千八百六十一萬餘元。

(四)、政府取得開發成本低廉之中低收入住宅用地及市場用地（六．七五七四公頃），平均每平方公尺預估約三千二百七十二元。

(五)、實際規劃結果，可興建不同規模（如26坪、31坪、33坪、34坪、38坪、49坪）之中低收入住宅二二〇八戶，減輕中低收入住宅承購戶之負擔。

5.2 開發方式之模擬分析

基本假設：

(一)、經查證開發前全區為都市計畫農業區，且設開發後全區均為住宅區。

(二)、實施市地重劃地區，地主領回55%土地，政府拿回45%土地。

(三)、實施區段徵收地區，地主領回40%土地，政府拿回60%土地。

(四)、設開發前容積管制為180%，且經查證開發後之規定建蔽率為35%，容積管制為420%。

註、設開發前容積管制為180%，係依據都市計畫法台灣省施行細則第二十八條之規定，假設開發前全區均為建地目之土地，且在都市計畫發佈前已建築供居住使用之合法建築物，其修建或增建、改建、拆除後新建，建築物簷高不得超過10.5M，並以三層為限，建蔽率為十分之六，故假設其容積率 = $3 \times 60\% = 180\%$ 。

(五)、開發前後地主所擁有之容積相等。

(六)、容積下限 = 依開發後各塊基地面臨最小寬度道路其不構成畸零地之基地面積下限

* 開發後土地使用管制規則規定之容積率

有關台灣省及北高二市之畸零地使用規則規定不構成畸零地之基地最小寬度及深度詳如表5-3、5-4、5-5 所示。

(七)、容積上限：係以開發後整個開發區之總容積來控制，並以該土地原規定容積之20%為容積移轉上限。

(八)、基礎容積：

(九)、暫不考慮高度比及後院深度之限制。

二、容積分配計算流程：

(一)、計算開發前土地總容積

開發前土地總容積

$$= 256,064 \text{ m}^2 \times 180\%$$

$$= 460,915.2 \text{ m}^2$$

(二)、計算開發後地主領回之容積

開發後地主領回之容積

= 開發前土地總容積

$$= 460,915.2 \text{ m}^2$$

表5-3 台灣省畸零地使用規則規定不構成畸零地之基地最小寬度及深度

(一)、一般建築用地

基地情形	使用分區或使用地別	甲、乙種建築用地 及住宅區	商業區	丙種建築用地 及風景區	丁種建築用地 及工業區	其他使用分區
正面路寬	最小寬度	3.00M	3.50M	6.00M	7.00M	3.50M
7 M 以下	最小深度	12.00M	11.00M	20.00M	16.00M	12.00M
正面路寬	最小寬度	3.50M	4.00M	6.00M	7.00M	4.00M
7 至 15 M	最小深度	14.00M	15.00M	20.00M	16.00M	16.00M
正面路寬	最小寬度	4.00M	4.50M	6.00M	7.00M	4.50M
15 至 25 M	最小深度	16.00M	15.00M	20.00M	16.00M	17.00M
正面路寬	最小寬度	4.00M	4.50M	6.00M	7.00M	4.50M
25 M 以上	最小深度	16.00M	18.00M	20.00M	16.00M	18.00M

(二)、側面應留設騎樓之建築基地

基地情形	使用分區或使用地別	住宅區	商業區	工業區	其他使用分區
正面路寬	最小寬度	6.60M	6.60M	8.00M	6.60M
7 M 以下	最小深度	12.00M	11.00M	16.00M	12.00M
正面路寬	最小寬度	7.10M	7.10M	8.00M	7.10M
7 至 15 M	最小深度	14.00M	15.00M	16.00M	16.00M
正面路寬	最小寬度	7.60M	7.60M	8.00M	7.60M
15 至 25 M	最小深度	16.00M	15.00M	16.00M	17.00M
正面路寬	最小寬度	7.60M	7.60M	8.00M	7.60M
25 M 以上	最小深度	16.00M	18.00M	16.00M	18.00M

表5-4 台北市畸零地使用規則規定不構成畸零地之基地最小寬度及深度

基地情形	使用分區	住宅區	工業區	商業區
正面路寬	最小寬度	4.80M	5.00M	5.00M
7 M 以下	最小深度	14.00M	15.00M	15.00M
正面路寬	最小寬度	4.80M	5.00M	5.00M
7 至 15 M	最小深度	17.00M	16.00M	15.00M
正面路寬	最小寬度	4.80M	5.00M	5.00M
15 至 25 M	最小深度	18.00M	17.00M	15.00M
正面路寬	最小寬度	4.80M	5.00M	5.00M
25 M 以上	最小深度	18.00M	18.00M	18.00M

表5-5 高雄市畸零地使用規則規定不構成畸零地之基地最小寬度及深度

(一)、適用未實施容積管制地區

使用分區		住宅區	工業區及其他使用分區	商業區
正面路寬 7 M 以下	最小寬度	3.00M	3.50M	3.50M
	最小深度	12.00M	12.00M	11.00M
正面路寬 7 至 15 M	最小寬度	3.50M	4.00M	4.00M
	最小深度	14.00M	16.00M	15.00M
正面路寬 15 至 25 M	最小寬度	4.00M	4.80M	4.00M
	最小深度	16.00M	17.00M	15.00M
正面路寬 25 M 以上	最小寬度	4.00M	4.80M	4.00M
	最小深度	16.00M	18.00M	18.00M

(二)、適用實施容積管制地區

使用分區		住宅區	工業區及其他使用分區	商業區
正面路寬 7 M 以下	最小寬度	3.00M	3.50M	3.50M
	最小深度	14.00M	12.00M	14.00M
正面路寬 7 至 15 M	最小寬度	3.50M	4.00M	4.00M
	最小深度	14.00M	16.00M	15.00M
正面路寬 15 至 25 M	最小寬度	4.00M	4.80M	4.00M
	最小深度	16.00M	17.00M	15.00M
正面路寬 25 M 以上	最小寬度	4.00M	4.80M	4.00M
	最小深度	16.00M	18.00M	18.00M

(三)、計算開發後政府取得之容積

開發後政府取得之容積

= 依開發後土地使用管制規則規定計算之容積 - 開發前土地總容積

$$= 256,064 \text{ m}^2 * 420\% - 460,915.2 \text{ m}^2 = 614,553.6 \text{ m}^2$$

(四)、計算不同樓層之樓層別效用比。

經調查鄰近近期相同條件房屋(七層以上純住宅大樓及七層純住宅大樓)各樓層出售(或預售)單價間之比例(需實際成交),並計算其平均值,求出其不同樓層之樓層別效用比如表5-6、5-7所示。

表5-6 七層以上純住宅大樓不同樓層之樓層別效用比

N	105	住 宅	
N - 1	104	住 宅	
N - 2	102	住 宅	
N - 3	102	住 宅	
⋮	⋮	⋮	
⋮	⋮	⋮	
9	102	住 宅	
8	102	住 宅	
7	102	住 宅	
6	102	住 宅	
5	102	住 宅	
4	100	住 宅	
3	102	住 宅	
2	108	住 宅	
1	188	住 宅	地平線

表5-7 七層純住宅大樓不同樓層之樓層別效用比

7	105	住 宅
6	103	住 宅
5	102	住 宅

4	100	住宅	
3	102	住宅	
2	108	住宅	
1	144	住宅	地平線

1. 上表第一欄代表高層樓房層次，N 代表最高層。

2. 第二欄代表樓層別效用比率，樓層別效用比率之核算以第四層為基準層，分別核算各層之樓層別效用比率。

3. 第三欄代表各層之使用別。

4. 地平線以下代表地下層。

5. 樓層別效用比率係以市場資料之平均數為準，須依環境及個別條件差異修正為必要使用條件。

(五)、以最有效使用原則及最大投資報酬率決定開發後各塊基地最適興建之樓層數及各層最適之樓地板面積，並據以求出開發後各塊基地可建之最大容積及其權利總值。(容積加成鼓勵辦法所增加之容積不予計算)

註、權利總值係調查鄰近近期相同條件房屋之各樓層每坪成交單價與樓地板面積之乘積和扣除房屋總興建成本得之。

(六)、計算開發後各塊基地可建總容積及權利總值。

(七)、訂定每單位發展權允許發展之容積及計算發展權總單位數

* 每單位發展權允許發展之容積(容積下限)

= 依開發後各塊基地面臨最小道路寬度其不構成畸零地之基地面積下限

* 開發後土地使用管制規則規定之容積率

= 3.5 m * 14 m * 420%

= 205.8 m²

* 開發後土地發展權總單位數

開發後土地之總容積

開發後土地之總容積

$$= \frac{\text{每單位發展權允許發展之容積}}$$

$$= \frac{256,064 \text{ m}^2 * 420\%}{205.8 \text{ m}^2}$$

$$= 5225.80 \text{ 單位}$$

* 地主領回之發展權總單位數

$$= \frac{460,915.2 \text{ m}^2}{205.8 \text{ m}^2}$$

$$= 2239.63 \text{ 單位}$$

* 政府領回之發展權總單位數

$$= \frac{256,064 \text{ m}^2 * 420\% - 460,915.2 \text{ m}^2}{205.8 \text{ m}^2}$$

$$= 2986.17 \text{ 單位 (其中35\%之發展權單位屬公共設施用地地主)}$$

(八)、計算各地主及政府可分配之發展權數及其權利價值

1. 各地主可分配之發展權數

* 台灣糖業股份有限公司

$$= 254,865 \text{ m}^2 * 180\% / 205.8 \text{ m}^2 = 2229.14 \text{ 單位}$$

*.張清海 = $113.47 \text{ m}^2 * 180\% / 205.8 \text{ m}^2 = 0.99$ 單位

*.張阿福 = $75.65 \text{ m}^2 * 180\% / 205.8 \text{ m}^2 = 0.66$ 單位

*.張阿炳 = $75.64 \text{ m}^2 * 180\% / 205.8 \text{ m}^2 = 0.66$ 單位

*.張維漢 = $56.73 \text{ m}^2 * 180\% / 205.8 \text{ m}^2 = 0.50$ 單位

*.張柏照 = $56.74 \text{ m}^2 * 180\% / 205.8 \text{ m}^2 = 0.50$ 單位

*.祭祀公業張三英管理委員會

= $744.72 \text{ m}^2 * 180\% / 205.8 \text{ m}^2 = 6.51$ 單位

*.張天祿 = $75.65 \text{ m}^2 * 180\% / 205.8 \text{ m}^2 = 0.66$ 單位

*.合計 = 2239.63 單位

2.各地主可分配之權利價值

*.台灣糖業股份有限公司 = 2229.14 單位 * 4,750,018 元
= 10,588,455,120 元

*.張清海 = 0.99 單位 * 4,750,018 元 = 4,702,518 元

*.張阿福 = 0.66 單位 * 4,750,018 元 = 3,135,012 元

*.張阿炳 = 0.66 單位 * 4,750,018 元 = 3,135,012 元

*.張維漢 = 0.50 單位 * 4,750,018 元 = 2,375,009 元

*.張柏照 = 0.50 單位 * 4,750,018 元 = 2,375,009 元

*.祭祀公業張三英管理委員會 = 6.51 單位 * 4,750,018 元
= 30,922,617 元

*.張天祿 = 0.66 單位 * 4,750,018 元 = 3,135,012 元

*.合計 = 2239.63 單位 * 4,750,018 元 = 10,638,282,810 元

註1、每單位發展權之權利價值

= $205.8 \text{ m}^2 * 0.3025 \text{ 坪} / \text{m}^2 * 1.09 * (120,000 \text{ 元} - 50,000 \text{ 元}) / \text{坪} = 4,750,018 \text{ 元}$

註2、1.09係以七層純住宅大樓各樓層樓層效用比之平均值

即($\frac{105+103+102+100+102+108+144}{700}$) % = 1.09

(樓層別效用比率之核算以第四層為標準層，其比率訂為100%)

註3、假設第四層之售價為 120,000 元 /坪，其興建成本為 50,000 元 /坪。

3. 政府取得容積之權利價值 = 2986.17 單位 * 4,750,018 元
= 14,184,361,250 元

4. 開發後土地之權利總值 = 5225.80 單位 * 4,750,018 元
= 24,822,644,060 元

5.3 模擬分析之評估

5.3.1 模擬結果之分析

有關個案基地原開發方式與運用都市建築容積轉移制度開發方式，其開發結果如表5-8所示。

一、各地主領回之容積權利價值為領回抵價地（以公告現值計算）之權利價值 6 . 9 6 倍至 2 0 . 5 7 倍之間。

二、若改以市價計算（依實地調查結果台中市土地市價平均為公告現值之三倍）結果各地主領回之容積權利價值為領回抵價地之權利價值 2 . 3 2 倍至 6 . 8 6 倍之間。

三、以政府而言，在以建築容積轉移開發方式下，不僅可以順利開發區內公共設施用地，且可掌握大量建築容積，完全控制區內之開發。

四、由於區內各地主領回之權利價值，比原開發方式增加甚多，故執行上應可獲得相當配合。

都市建築容積轉移制度之實施，除上列所述，政府與開發區內地主皆可獲得較原來開發方式更高之權利價值外，都市建築容積轉移制度尚具下列特性：

一、就開發利益之公平分配而言：

(一)、在開發區內，不論可建築用地或公共設施用地地主，皆可獲得相當之建築容積，各地主可獲得公平之利益分配。

表5-8 區段徵收與都市建築容積轉移制度權利價值比較表

權利所有 人	基地面積 (公頃)	應徵地價減價費 (元)	原 市 地 區 容 積 移 轉 方 式			建 築 容 積 移 轉 方 式			權利價值 (元) (B-A)元	權利價值 係數 (B/A)-10
			原土地所有權人應徵 地價(公頃) (2) (含權利人應徵地價面積)	原土地所有權人應徵 地價(公頃) (2) (含權利人應徵地價面積)	各宗被徵地之權利價值 (元)(1)-(2)=(A)	原土地所有權人應徵 地價(元) (3)	每發展單位之權利 價值(元) (4)	權利價值之權利價值 (元)(5)=(4)-(B)		
台灣水泥 股份有限公司	25.486475	197,527,454.00	101.531.04	6,000.00 (18,000.00)	609,145,243.00 (1,827,536,729.00)	2,229.14	4,750.018.00	19,588,455,129.00	9,979,268,877.00 (8,760,866,391.00)	17.38 (5.79)
張清海	0.011347	74,899.00	38.50	6,000.00 (18,000.00)	220,955.00 (692,895.00)	0.99	4,750.018.00	4,702,518.00	4,471,553.00 (4,009,823.00)	2.76 (6.79)
張阿福	0.007565	49,327.00	25.66	6,000.00 (18,000.00)	153,978.00 (461,934.00)	0.66	4,750.018.00	3,135,012.00	2,981,034.00 (2,673,078.00)	20.36 (6.79)
張阿福	0.007564	49,327.00	25.66	6,000.00 (18,000.00)	153,978.00 (461,934.00)	0.66	4,750.018.00	3,135,012.00	2,981,034.00 (2,673,078.00)	20.36 (6.79)
張輝漢	0.005673	37,445.00	19.25	6,000.00 (18,000.00)	115,483.00 (346,449.00)	0.50	4,750.018.00	2,375,009.00	2,259,526.00 (2,028,560.00)	20.57 (6.86)
張振照	0.005674	37,445.00	19.25	6,000.00 (18,000.00)	115,483.00 (346,449.00)	0.50	4,750.018.00	2,375,009.00	2,259,526.00 (2,028,560.00)	20.57 (6.86)
陳紀公堂 (張三堂) 理事長會	0.074472	1,440,288.00	740.32	6,000.00 (18,000.00)	4,441,533.00 (13,325,799.00)	6.51	4,750.018.00	30,322,617.00	26,460,684.00 (17,596,816.00)	6.96 (2.32)
張天發	0.007565	49,327.00	25.66	6,000.00 (18,000.00)	153,978.00 (461,934.00)	0.66	4,750.018.00	3,135,012.00	2,981,034.00 (2,673,078.00)	20.36 (6.79)
成 府	—	—	67,573.76	6,000.00 (18,000.00)	405,442,560.00 (1,216,327,680.00)	2986.17	4,750.018.00	14,184,361,250.00	13,778,918,690.00 (12,568,033,570.00)	34.98 (11.66)
合 計	25.603515	199,267,303.00	169,999.10	6,000.00 (18,000.00)	(權利價值總和) 1,019,594,600.00 (3,059,983,840.00)	5225.80	4,750.018.00	24,822,644,060.00	23,892,649,460.00 (21,762,660,260.00)	24.33 (8.11)

註：() 所利之金額係依該基地臺中市土地市價平均為公告現值之三倍來計算。

(二)、開發之利益，不僅區內各地主皆可獲得公平之分配，政府亦可掌握大量建築容積，而達成全民共享開發利益之精神。

二、就開發區之土地利用效率而言：

(一)、利用都市建築容積轉移制度方式開發，可以使具有特殊生態景觀價值或環境敏感地區之土地得以保留不開發。

(二)、可以創造新的都市建築景觀，利用建築容積轉移，可以使建築充份表現其特色，而為整體開發規劃、設計。

5.3.2 開發方式之評估

為進一步了解建築容積轉移開發方式之精神與其特色，以及與現行政府採行之市地開發方式的差異，本研究利用查訪座談方式，與各相關單位訪談現行開發方式與採用建築容積轉移開發方式之比較，並經評估結果如下：

評估目標一：土地合理有效利用之目標

一、土地合乎計畫理想，有效開發使用

(一)、採用區段徵收，政府可握有開發區大部份土地，且對取得土地者，可管制其建築使用，較市地重劃更能達土地有效開發使用，合乎計畫理想。

(二)、採用市地重劃，大部份之建築用地仍為私人掌握，政府並無很強之管制力，開發時序難以掌握，不易配合開發需要，較難依計畫理想有效開發使用。

(三)、採建築容積轉移方式，除可對密度及使用之管制外，尚可利用容積轉移之控制，對土地使用作適當之誘導，對促進土地使用有良好效果。

故就三地有效開發使用言，建築容積轉移方式較佳，區段徵收次之，市地重劃較差。

二、都市景觀之創造力強

(一)、採區段徵收，政府可透過土地出售、出租之處分，規定利用土地之時間、密度及建築型態，尚能有效創造優美之都市景觀。

(二)、採市地重劃，由於土地過份細分及地主個別開發，建築使用難以注重整體景觀效果，對都市景觀之形成不易有良好之效果。

(三)、採建築容積轉移方式，因在設計容積分配時，需有精確之密度控制，對都市設計及造型均應預為籌劃，充份顧及都市景觀效果。

故就都市景觀之創造而言，建築容積轉移最佳，區段徵收次之，市地重劃較差。

評估目標二：地利之公平分配

一、開發區內地主之公平性

(一)、採區段徵收，開發區內所有地主可獲得相同補償，對全體地主而言是公平的。

(二)、採市地重劃，部份非屬公共負擔十項以外之公共設施用地，政府仍得加以徵收，而地主權益受重劃後土地分配之區位影響頗大，地主間仍有不公平性存在。

(三)、採建築容積轉移方式，則若發展權分配得當，透過發展權市場之運作，開發區內地主可獲得相當之公平性。

故就開發區內地主之公平性而言，區段徵收與建築容積轉移方式較佳，市地重劃較差。

二、規劃區地主之公平性

(一)、採區段徵收，大部份保留區（保護區及農業區）土地，政府不可能加以徵收，仍需無償受凍結使用，故開發區與保留區地主之權益亦有不平。

(二)、採市地重劃，亦因受45%負擔之限制，難將保留區納入重劃範圍，仍需無償受凍結使用，故開發區與保留區地主權益相差極大。

(三)、採建築容積轉移方式，則在發展上整個規劃區內全體地主皆可分配發展權，共享開發利益，較符公平性。

故就規劃區地主之公平性而言，建築容積轉移最佳，區段徵收次之，市地重劃最差。

三、全民間之公平性：

(一)、採區段徵收，開發利益大部份歸開發區內地主分享。

(二)、採市地重劃，開發利益大部份歸開發區內之部份地主獨享。

(三)、採建築容積轉移方式，則開發利益一部份歸規劃區全體地主，另一部份則藉建築容積轉移方式收歸全民共享。

故就全民間之公平性而言，建築容積轉移最佳，區段徵收次之，市地重劃最差。

評估目標三：政府財政與人力負擔：

一、政府對開發地區之財政負擔：

(一)、採區段徵收，政府所需籌措之資金龐大且回收期長。

(二)、採市地重劃，政府僅需負擔部份設施之建設費用，其他費用僅預為墊付，待出售抵費地後收回資金，故財政負擔輕。

(三)、採建築容積轉移方式，仍須預先籌足全部設施之建設費用。

故就政府財政負擔而言，採市地重劃及建築容積轉移方式較佳，區段徵收最差。

二、政府行政人力負擔：

(一)、採區段徵收，除規劃人力外，尚需有人負責徵收、土地標售等業務。

(二)、採市地重劃，除規劃人力外，尚需投入大量之測量、調查地價查估、地籍整理及分配設計之人力，政府人力投入極大。

(三)、採建築容積轉移方式，政府尚需投入人力從事發展權計算，分配及其操作之業務，惟人力投入仍較少於市地重劃。

故就人力及負擔而言，市地重劃最重，建築容積轉移方式次之，區段徵收最輕。

評估目標四：開發區之公共設施服務水準

(一)、採區段徵收，政府能適時提供公共設施，故其服務水準高。

(二)、採市地重劃，政府無法有效配合開發情形提供公共設施，且受負擔比例之限制，設施用地取得有限，故其服務水準低。

(三)、採建築容積轉移方式，可採開放空間方式規劃設計，且政府取得設施用地較易，地價亦較低，故設施服務水準甚高。

故就公共設施服務水準而言，建築容積轉移最佳，區段徵收次之，市地重劃較差。

評估目標五：易於執行

一、法令依據：

(一)、採區段徵收，具有法令依據。

(二)、採市地重劃，不但具有專法，更有許多成功實例可供參考。

(三)、採建築容積轉移方式，國內目前尚無法律依據可循。

故就法令依據而言，區段徵收與市地重劃已有法律依據可循，但建築容

積轉移方式則尚待立法。

二、推行阻力：

(一)、採區段徵收，地主分回比例較市地重劃低，反對力較強。

(二)、採市地重劃，開發區地主必贊成，但保留區地主因無法分享開發利益，且其土地尚需無償受凍結使用，故其反對力必強。

(三)、採建築容積轉移方式，則開發區與保留區共享開發利益，保留區地主必贊成，開發區地主可能稍有抱怨。

故就推行阻力而言，建築容積轉移方式與市地重劃較佳，區段徵收最差。

表5-9 開發方式評估

評 估 目 標	準 則	區段徵收	市地重劃	建築容積轉移
土地合理有效利用	1.土地合乎計畫理想有效開發使用	中	低	高
	2.都市景觀創造力強	中	低	高
地 利 公 平 分 配	3.開發區內地主之公平性	中	低	高
	4.規劃區內地主之公平性	中	低	高
	5.全民間之公平性	低	低	高
政府財政人力負擔	6.財政負擔輕	低	中	高
	7.人力投入少	高	低	中
公 共 服 務 設 施	8.公共設施服務水準高	中	低	高
易 於 執 行	9.具法令依據	高	高	低
	10.推行阻力低	低	中	高

第六章 建立都市建築容積轉移制度之課題

6.1 都市建築容積轉移制度應用之探討

由前章模擬分析可以判別出以都市建築容積轉移制度方式進行市地開發，不論在土地合理利用、都市景觀創造、開發利益之分享與公平性、政府的財務負擔上，皆較現行市地開發方式（區段徵收與市地重劃）為佳，為確立都市建築容積轉移制度，以為未來市地開發之新模式，其基本操作模式應先考慮下列各項因素：

（一）、設定發展權之使用單位

發展權使用單位是指每單位發展權所允許的建築容積，茲可依據開發後各塊基地面臨最小寬度道路其不構成畸零地之面積下限與規定容積率之乘積，訂定每單位發展權允許發展之樓地板面積。

（二）、設立發展權狀

發展權狀是用來証明持有者所擁有之發展權數，政府在發放發展權狀給地主時皆在發展權狀上註明發展權數量，而且發展權狀是採記名方式，地主或民眾如果出售或購入發展權，須到發展權銀行登記，並由其移請地政機關辦理他項權利之登記，以表示權利移轉。

（三）、依據不同地區、不同使用分區之不同樓層的樓層別效用比以訂定發展權狀的容積轉換率，且此容積轉換率須由政府公告周知。

（四）、計算每一分期計劃開發地區之發展權總數

（五）、發展權的分配

發展權的分配，是在政府確定每一分期之發展權總數後，由政府依計算的公式，計算出各地主應分配到的發展權數，記錄於發展權狀之上，交由各地主持之，地主可出售或自行使用。其計算公式及計算過程如前所述。

（六）、其他相關的實施細節

1. 確立主要計劃及細部計劃
2. 地權勘定
3. 發展權及土地變更之處理
4. 舊有聚落之處理
5. 擴大已發展地區之處理

6. 訂定建築使用期限

7. 修訂申請建築辦法

實施建築容積轉移制度後，申請建築的辦法與現行辦法不同，所以發展者與主管機關須注意的事項如下：

(1). 發展者應注意的事項：

- a. 發展者取得所欲發展的發展權狀數目。
- b. 向當地主管建築機關請領建造執照。
- c. 執照須載明建築物之使用類別，發展權數量及所允許之發展容積，並須附現行申請執照之有關資料。

(2). 主管建築應注意的事項：

- a. 審查申請人所持的發展權數量，是否與所設計的建築容積符合。
- b. 審查現行申請執照須合法的部份，例如土地使用分區管制規則有關前、後、側院寬度、深度及深度比、高度比、日照、通風、採光……等。
- c. 將發展權資料存入電腦及資料檔案中，同時能在主管建築機關、發展權銀行及地政機關成立一電腦聯線，以便提高工作效率及正確性。

都市建築容積轉移制度乃土地管制技術的一項革新，實際執行上涉及法令、理論層面很廣，如土地政策、都市計劃、建築管理等，還涉及錯綜複雜的人民權益、經濟問題等。由於美國的 TDR 制度相關配合措施頗為健全。故參酌美國實施情形就未來建築容積轉移制度之建立，其配合措施如後：

(註 1)

(一)、制度上配合措施

1. 在實施地區內應先有土地使用計畫：

發展權的基本目的，旨在取得公共設施用地、保護某一建築物或某一土地，同時需要其他土地來負擔公共設施用地取得成本及建設費用或分擔保護成本，所以實施範圍必須首先確定，且實施範圍必須劃分限制使用地區及發展區，其範圍地大小關係到雙方利益，必須詳加考慮。而欲確定限制使用地區及發展區，土地使用必須先有計畫，依照未來發展趨勢規劃土地利用，以確定限制使用地區及發展區之範圍。

在限制使用地區方面，須考慮與主要計畫配合、都市發展現況與趨勢、公共設施或保護區大小等。在發展地區方面，須考慮發展區範圍大小、發展

容量、開發時間、發展區之選定、土地發展潛力、交通狀況、該區特色等。

2. 發展權市場建立

發展權價值之決定可採兩種方法，一是由政府規定，一是由市場供需決定，即使由政府規定移轉，因發展權為一有價證券，發展權市場必須有一監督管理的單位，政府是否應該干預發展權市場，可視情形而定。為確保發展權市場運作通暢，必須注意下列原則：

(1). 由移轉區所提高之開發密度足以使開發者產生購買發展權之誘因，通常須透過基礎容積、容積下限及容積上限之訂定，以所訂之容積下限迫使發展者購買發展權，並訂定容積上限兼顧都市生活環境品質。

(2). 限制使用地區未使用之發展權數量與發展區內發展權之容受量相配合，發展權之供給者為限制使用區之土地所有權人，需要者主要為開發商（購買發展權以供建築使用者）、投資者（長期獲利者）、投機者（短期獲利者），供需雙方的發展權數量必須維持合理、平衡才能達到合理價格。

(二)、組織上配合措施

1. 計畫委員會之成立

負責整個制度上有關移轉區的選定、發展權的決定、市場的掌握、法規的擬定，並擬訂詳細的土地利用計畫，劃分發展區及限制使用區，計算可能發展的樓地板面積，再研究出一套辦法，將此樓地板面積的發展權按價值分配給限制使用區之土地所有權人。

2. 發展權銀行之設立

如同美國設立之聯邦準備銀行以調整貨幣，發展權銀行乃由政府機關持有較大比例之發展權數量，當發展權過剩造成價格下跌時，則由政府高價收買；當價格過高使發展區之開發者受到壓力時，則由政府低價拋售發展權。此種由政府從旁協助之方式立意甚佳，如芝加哥之發展權銀行由 TDR 所有權人、私人捐贈之發展權及公有土地之發展權彙集而得，而以出售公有地之發展權為其融資來源。

發展權銀行亦可處理限制使用地區土地所有人拒絕接受建築容積，而堅持取得現金補償或重新發展其土地之問題，俾使市政當局有權購買或徵收其尚未發展之權利，以取得一完全所有權（Fee Simple）。同時發展權銀行亦經營公有及私人捐贈之發展權，為提供計劃所需之費用，政府可出售其發

展權，以利資金周轉。

6.2 建立制度之課題

發展權移轉計畫在美國經常被採為地方政府所訂的分區管制法令（Local Zoning Ordinance）的一部份，因此發展權移轉適用的法律問題也多與分區管制法令適用時相同，引發不同層次的法律挑戰，這些重要的法律問題如下所述（註2）

1. 運用地方的法令是否以授予發展權移轉計畫充份的合法性？
2. 強性的發展權移轉計畫是否違反憲法禁止公部門無適當賠償之給付而取得或限制私人財產的規定？
3. 發展權所提議容許密度（allowable density）的改變，是否與社區理解的原有土地使用計畫相互調和？
4. 發展權移轉能被設計成不違背「分區管制計畫在各區適用一致」的要求嗎？
5. 發展權移轉是屬於「契約協定的分區管制」之類的私法行為？抑或是「附帶條件的分區管制」之類的公法行為？
6. 為確保受影響財產所有人享有「正當程序過程」的權利，有那些步驟是必要措施呢？
7. 發展權移轉計畫是否會引發接受區的「不當利得」或違反有價證券的管理等一些難題？

在面對這些質疑下，未來我國實行都市建築容積轉移制度以為市地開發方式時，亦面臨下列諸項課題：

（一）、法令之制定與研修

都市建築容積係發展權中之一項，而發展權係由完全之土地所有權分離而來，因此首先須確立發展權之合法性，才能有效運作，就目前我國相關法令須配合修改之種類如下：

1. 民法：

容積轉移可仿民法物權篇「地上權」的方式制訂專屬之章節。

2. 都市計劃法：

基於受益者負擔之原則，考量各地區實際情形與需要，除依第48條規定取得公共設施用地外，另增列可於計畫書中訂定計畫區內土地所有權人共同負擔公共設施用地及興建經費之規定；並規定得以相當代金或可供建築土地或建築物樓地板替代之。俾使一方面增加取得公共設施用地方式之彈性，一方面使地方政府在執行上有法律依據，利於推動執行，並兼達成都市計畫實施之公平性。

3. 都市計畫法施行細則：

加註容積轉移之用語定義、作業程序與管制規定。

4. 土地使用分區管制規則

為落實容積轉移之操作方式，其須修定之條文及修正重點如下：

(1). 增訂容積轉移、基礎容積、容積下限及容積上限之適用範圍、轉移比例等有關規定。

(2). 配合修訂有關住宅、商業、工業、行政、文教、倉庫、風景、農業、保護等區及公共設施用地於容積轉移時前院深度、後院深度及深度比、側院寬度及高度比等相關規定。

(3). 修正經政府指定為收受容積轉移基地，其容積、高度得放寬條文之規定。

5. 建築技術規則：

(1). 加註容積轉移之用語定義。

(2). 增訂未實施容積管制地區及實施容積管制地區之容積轉移規劃設計與使用管理等相關規定。

6. 土地法及土地登記規則：

(1). 土地法：

於總則篇、地籍篇，就建築容積之取得、消滅、權利義務等訂定詳細的要則。

(2). 土地登記規則：

增修訂有關建築容積之登記制度。

(二)、容積管制之研訂

容積率之訂定為都市建築容積轉移制度建立之基礎，惟目前容積管制在臺灣地區仍在起步階段，相關法令不夠周全完備，雖有關機關大力推行，然

因民眾認知不足，至影響推行速度。

容積率之訂定有均質式與差別式之分，目前台灣地區多依道路寬度及基地深度訂定均質式容積率，故未來容積之訂定，應朝下列方向改進，俾便配合都市建築容積轉移制度之實施（註3）：

1. 應考量都市特性、規模、區位、發展潛力與政策目標，分析其空間結構發展差異性、使用類別與發展條件等，考量不同層次之影響因素，分別研訂不同之容積計畫。

2. 未來容積率之訂定，應以立體使用之管制觀念，配合地下、地面及高空之各項公共設施與公用設備建設計畫及混合使用之型態等考量，研訂不同之容積計畫，以順應實際發展需求。

3. 在實施容積管制地區，無論係採行均質式或差別式容積管制，為規劃目標、發展政策、都市特性或執行政策之需要，可擬訂若干彈性規定或獎勵規定，以配合靈活運用，期達到容積管制之積極意義與預期效益。

4. 容積率管制之制定，應以鄰里單元為制定單位，以配合當前都市計畫以鄰里單元為基本單元之公共設施配置，並期使容積之分派達成公共設施、道路、人口及建築樓地板面積之均衡。

（三）、整體開發方式之彈性管制配合

市地開發以整體開發（PUD）方式，可有效的控制都市發展，增進土地利用效益，提昇都市空間功能並創造整體環境之優美融合，同時可彈性配合地區發展需求，抑止都市土地之細分。就地主與開發業者而言，可獲得較大利益，生活環境品質亦可提昇，且因較高之發展密度，開發者亦可獲得相當利益，對於政府、民間皆為有利。

對於一定規模以上基地之整體規劃設計開發，應給予土地使用強度之彈性調整，以透過建築容積在基地立體配置上彈性的轉移運作，俾使都市土地可以有效利用，並創造變化之都市空間。

（四）、開發許可制之配合

都市建築容積轉移制度是否能有效達成市地開發目的，端在於建築容積（發展權）市場建立之後，是否順利運作，其關鍵皆在於開發區內建築容積之需求是否達到相當程度，如此才能建立發展權市場之運作。因此在實施都市建築容積轉移方式開發之市地範圍內，必須同時配合推行開發許可制，亦即

規範開發時建築容積之下限，非跨過此門檻，則政府不予以開發許可，如此限制發展區域（如公設用地、綠帶、保護區等）地主之都市建築容積，方可透過開發許可制度，將其發展權順利於市場內買賣，而達成補償其受限之損失。

除上述四項課題須予以有效解決，以順利建立都市建築容積轉移制度外，尚有下列各項課題，亦為未來建立制度時應予考量之處：

1. 同一規畫區內之不同使用分區，其開發時之發展權數是否相同？如何計算？

2. 是否比照舊金山市於制定都市計畫時，先降低平均容積率，嗣後再利用轉移方式建立發展權市場。

3. 基礎容積、容積下限、容積上限等應如何訂定？又如何對現行制度作修正或配合施行？

註釋：

註1：參閱林元興之“都市建築容積加成與轉移制度之基礎研究”（民國78年11月）p152-155編輯之。

註2：參閱R.J.Roddewung & C.A.Inghram：“Transferrable Development Rights Programs：TDRs and the Real Estate Marketplace”Planning Association，1987，p13。

註3：參閱黃南淵：“建築容積管制實施成效檢討”，內政部建築研究所籌備處，民國80年10月，p174-176。

第七章 結論與建議

7.1 結 論

市地開發之進行，在現行台灣社會經濟的發展，工業化與都市化的加深下，已為刻不容緩之事宜，尤其以國建六年計畫大力推動之際，如何以促進市地之開發利用，配合新市鎮、新社區之開發，帶動地方之繁榮發展，促進區域均衡發展，解決當前國宅用地取得之問題，厥為重要之關鍵所在。

經本計畫研究結果，有關市地開發大致獲得下列諸項結論：

一、市地開發型態以開發主體而言，可分為政府主導型開發方式、私人主導型開發方式、公私混合型開發方式三種；若以政府掌握開發區內之規劃建設、發展程度而言，可分為低度控制型、中度控制型、完全控制型三種開發方式。上述各類市地開發類型，對於市地開發之目標，即公平性與效率性原則之達成，其程度大小有別，以本研究對公平性與效率性之定義而言，則以完全控制型或政府主導型之市地開發型態，其達成度較高。

二、當前政府主導型之市地開發方式，由於其開發規模、影響範圍皆較其他開發方式為大，故為本研究所採為評估之目標。現行市地開發方式，不外以市地重劃與區段徵收兩種方式為之，近年來雖然開發績效卓著，對於促進市地利用及改善都市生活環境空間貢獻甚大，惟在公平性原則及效率性原則等市地開發目標之達成，則尚有待改進之處甚多，以市地重劃方式進行之市地開發為例，雖較為地方政府及土地所有權人喜歡，且為現行採用最為廣泛之市地開發方式，然在地利共享之平均地權土地政策原則下，其公平性仍有所疑義，充其量只達成小區域內之公平而已。此外，在配合都市建築發展上，其手段亦無法發揮積極的功能，政府單位無法充份掌握其開發時序，以致開發效率上亦有所未逮。

三、美國發展權移轉方式之市地開發手段在環境景觀之維護、自然資源之保育、更新地區之開發等，達到相當之效果，惟就公平性原則而言，其開發利益僅為區域內之地主所共享而已。雖然對於受限制發展土地之地主可透過本方式之實施，對於其財產權之損失可獲得相當補償，惟僅達成區內地主之公平而已，對於地利共享之原則，尚有待改進之。

四、日本之空權利用方式如「區分地上權」、「區分所有權」等立法上

皆予以確立，對於促進市地開發之立體使用，即地盡其利之目標而言，達到相當顯著之效果，惟其開發利益亦僅地主所獨享，對於全國性之地利共享原則，亦有所不足。

五、為促進土地之開發利用，並兼顧政府部門在減輕開發經費支出負擔之前提下，就市地開發之公平性與效率性原則目標而言，研訂都市建築容積轉移制度，以為未來市地開發方式，誠屬必要。經本研究設計並模擬結果，以開發利益之分享而言，實達成地利共享之公平原則，且透過此開發方式，政府部門可以掌握開發時序，充分提供公共設施，並減少土地市場之外部性，故亦充分達成地盡其利之經濟效率原則。

六、就現行市地開發方式之區段徵收，市地重劃，與本研究研擬之都市建築容積轉移制度，分別就土地之經濟有效利用、都市景觀創造、開發區內公平性、規劃區內公平性、全民共享公平性、政府財務負擔、執行人力、公共設施提供水準、法令制度、推行阻力等10項評估準則，經訪查有關從事市地開發相關單位承辦人員及業者，評估結果顯示都市建築容積轉移制度進行之市地開發，除在現行法令制度執行依據較為薄弱之外，其他各項準則皆獲致相當肯定之評價。

七、都市建築容積轉移制度之確立，首在法令典章之制定，因此有關民法、都市計畫法、土地法、平均地權條例、土地使用分區管制規則、建築技術規則、土地登記規則等相關法規，實應配合研修訂定，此外容積管制之實施為確立都市建築容積轉移制度之基礎，因此有關建築容積管制之全面推行、容積率之研訂、皆應配合全面推行，尤其以鄰里為單元制定容積管制，更能符合都市建築容積轉移制度推行之需要。

八、為促使都市建築容積轉移制度之運作，市地開發應以整體開發（PUD）方式進行，透過建築容積轉移在基地上立體配置，彈性地轉移運作，以充分發揮其機能。同時並以開發許可制度之配合，以促使建築容積市場得以有效運作，開發利益亦經由市場運作公平地分配，而為全民共享。

7.2 建 議

根據本研究計畫之探討與分析，茲研提下列各項建議，以為未來政策執

行之參考：

一、為配合國建六年計畫等重大政策之推行，宜以完全控制方式進行市地開發。

現行市地開發方面，政府等開發單位無法全面掌握開發時序，開發完成後之市地建設發展完全受制於土地所有人之意願，且在地利共享無法完全達成之情況下，勢必產生壟斷投機的心理，致市地開發之功能斷然無存。

二、建立都市建築容積轉移制度，以改進現行市地開發之土地平面分配方式。

現行以市地重劃或區段徵收方式進行市地開發工作，惟開發完成後之土地權利分配，係以平面為主，易造成大地主獲利更大之不公平的乘數效果，致離平均地權漲價歸公、地利共享之指導原則更遠，故宜建立都市建築容積轉移制度，以立體分配方式進行市地開發工作。

三、近程目標之確立

1.修改有關市地重劃、區段徵收按土地面積平面分配方式改以容積立體分配方式。

為確立都市建築容積轉移制度，建議先以現行市地開發方式中之市地重劃，區段征收以土地面積平面分配方式，修改為以建築容積分配方式，先行試辦之，以為未來制度建立之基礎。

2.修改有關分區使用管制及建築技術等規則，確立建築容積轉移之基礎。

為避免修改或增訂辦法相關法源之冗長立法程序，可參照美國實施發展權移轉之方式，於土地使用分區管制規則中及建築技術規則，增訂有關容積轉移、基礎容積、容積下限、容積上限及適用範圍、轉移此例等相關規定，以落實容積轉移之操作。

四、中程目標之確立

1.建議全面實施建築容積管制，以為市地開發建設建立都市建築容積轉移制度之基礎。

為配合都市建築容積轉移制度之建立，建議全面實施建築容積管制，政府透過警察權（police power）之行使，明訂各宗土地之基準容積，以為未來都市建築容積轉移之基礎，並臻達平均地權地利共享之目標。

2.建議以計畫單元整體開發（PUD）進行市地開發

以計畫單元整體開發者方式進行市地開發，可配合以鄰里單元為基礎之容積管制方式，透過建築容積於基地立體分配上彈性轉移運作，俾有助於都市建築容積轉移制度之建立。

3. 建議開發許可制度之建立

透過開發許可之管制，方能促進建築容積市場之運作，同時政府亦可藉此管制手段，掌握開發地區之開發時序，並輔助都市建築容積轉移制度之推行。

五、長程目標之確立

1. 相關基本法令之研修

就現行相關基本法令予以研擬修訂，確立建築容積轉移制度之法律地位。

2. 都市建築容積轉移制度法制化。

為使未來都市建築容積轉移制度能充分靈活操作，並透過自由市場之運作，以減輕政府機構之行政負擔，宜將建築容積之有關開發展權 (Development Right) 予以法制化、物權化，不僅可配合未來地權立體化之發展所需，且可保障私人權益，並可達成地盡其利、地利共享之政策目標。

7.3 後續研究之建議

為奠定都市建築容積轉移制度之實施基礎，茲就座談會綜合各專家學者之意見，提出下列各項後續研究之建議，以利未來制度之建立與推展：

- 一、研議後續有關以都市建築容積作為區段徵收及市地重劃權利分配基礎之相關研究。
- 二、參考國外相關制度之作業程序及操作原則，以為未來制度建立之依據。
- 三、為配合未來建築容積分配制度之建立，宜就相關法令規章詳加研析，以為未來修訂之參考依據。

參考文獻：

A、中文著作部份：

*1、張隆盛等

1980 << 我國開發新市鎮應循途徑之探討 >> 內政部營建司。

*2、呂銓青

1980 << 發展權觀念在土地使用計劃上可行性之研究 >> 政治大學地政研究所碩士論文。

*3、林丰澤

1980 << 社會化土地發展權制度之建立 >> 台灣大學土木研究所碩士論文。

*4、蔡添壁

1982 << 國父遺教居室工業在台灣之實踐 - 兼論平均地權與都市開發之配合運用 >> 中國文化大學實業計畫研究所博士論文。

*5、經建會

1982 << 台灣地區市地重劃開發新市區之檢討研究 >> 。

*6、辛晚教

1983 << 如何有效利用都市土地 - 檢討與建議 >> 國家建設研究委員會。

*7、金家禾

1984 << 都市區土地開發方式之評置研究 >> 中興大學都市計劃研究所碩士論文。

*8、黃萬翔

1984 << 台灣地區新市鎮土地開發方式之探討 >> 中國文化大學實業計畫研究所碩士論文。

*9、倪淑萍

1985 << 區分所有建物基地共有權之研究 >> 政治大學地政研究所碩士論文。

*10、經建會

1986 << 土地開發許可制度之研究 >> 。

*11、賴宗裕

1986 << 台北市市地重劃效益之研究 >> 政治大學地政研究所碩士論文。

*12、周良惠

1986 << 市地重劃土地分配對促進市土地利用之研究 >> 政治大學地政研究所碩士論文。

*13、黃世臣

1986 << 發展權移轉開發新市鎮之研究 >> 東海大學建築研究所碩士論文。

*14、孫思俐

1987 << 應用權利變更方式以實施都市更新之研究 - 以台北市雙園國小西側更新為例 >> 中興大學都市計畫研究所碩士論文。

*15、黃國堅

1988 << 以權利變換方式推行都市更新產權處理之研究 >> 政治大學地政研究所碩士論文。

*16、林元興

1989 << 都市建築容積加成與轉移制度之基礎研究 >> 內政部建築研究所籌備處。

*17、林元興

1989 << 市地利用的效率與公平原則 >> 。

*18、吳清輝

1990 << 論住宅社區發展之成本與效益 >> 政治大學地政研究所博士論文。

*19、蘇志超

1990 << 地權法制現代化之研究 - 土地使用立體化之發展 >> 經濟建設委員會。

*20、杣森田

1990 << 都市土地政策與相關措施配合之研究 >> 經濟建設委員會。

*21、趙淑德

1990 << 都市建設發展採用區段徵收與市地發展之比較研究 >>中興大學地政系。

*22、營建署

1990 << 淡海新市鎮實施區段徵收可行性之研究 >>。

*23、王杏泉等

1990 << 區段徵收作業模式之研究 >> 內政部地政司。

*24、林元興

1992 << 由平均地權至平均空權 >>。

*25、顏愛靜

1976.9 < 美國地方政府實施發展權移轉制度所採量化方法之研究 >，<<土地改革月刊>>29(9)：11-15。

*26、呂衛青

1978.10 < 土地發展權之移轉與土地使用管制 >，<< 土地改革月刊>> 28(7)：16-22。

*27、蘇志超

1979 < 移轉土地發展權之經濟原則 >，<< 土地政策之比較 >> 508-513，中國地政研究所。

*28、蘇志超

1979.10 < 平均地權之理想與發展權移轉觀念之比較 >，<< 土地改革月刊>> 29(10)：4-7。

*29、簡豐源

1979 < 運用發展權移轉解決公共設施保留地之研究 >，<< 土地改革月刊 >> 29(8)：22-24。

*30、陳錫禎

1979.10 < 美國發展權移轉觀念與我國平均地權理想之比較 >，<< 土地改革月刊 >> 29(10)：19-21。

*31、劉 藤

1979.10 < 發展權移轉與社區的分區分期發展 >，<< 土地改革月刊 >>29(10)：27-29。

*32、王明來

1981.7 < 土地發展權移轉制度應用說明與現行方法之比較 > , << 土地改革月刊 >> 31(7) : 19-23。

*33、呂偉白

1981.10 < 發展權移轉制度之評介 > , << 土地改革月刊 >> 31(10) : 26-29。

*34、許文昌

1982.7 < 土地發展權移轉制度與其他類似制度之比較 > , << 土地改革月刊 >> 32(7) : 14-15。

B、外文著作部份：

*1、Costonis, J.J.

1973 " Development Rights Transfer: An Exploratory Essay ", The Yale Law Journal, Vol 83, 75。

*2、Sonoma County Planning Department

1974.6 " The Potential for Density Transfer in Sonoma County ", A Pilot Study, June。

*3、Field Barry C. and Jan M. Conrad

1975.11 " Economic Issues in Programs of Transferable Development Rights ", Land Economics。

*4、Rose, Jerome G.

1975 " The Transfer of Development Rights: Center for Urban Policy Research Rutgers, The State University of New Brunswick, New Jersey。

*5、Nieswand George H., B. Budd Chavooshian, Thomas Norman, and Nichad Bolan

1976 " Transfer of Development Rights: A Demonstration ", Cook College, Rutgers, The State University of N.Y.

*6、Sedway/Cooks.

1976.6 " Central Sonoma County Density Transfer Project ", Sonoma County Planning Department Report No CPA/1002, 02-

A °

- *7、R.L. Barrows and B.A. Prenguber
1976.11 Transfer of Development Rights: An Analysis
of a New Land Use Policy Tool: Reply , Amer. J. Agr. Econ. °
- *8、Leslie E. Small
1976.11 Transfer of Development Rights: An Analysis of
a New Land Use Policy Tool: Comment , Amer. J. Agr. Econ. °
- *9、Jon M. Conrad; David Leblanc
1979.5 The Supply of Development Right: Results
From a Survey in Hadley, Massachusetts , Land Economics,
Vol 55, No.2 °
- *10、Nicholas Mercuro; Timothy P. Ryan
1980.5 Property Rights and Welfare Economics: Miller
et al. V. Schoene Revisited , Land Economics, Vol 56,
No.2 °
- *11、B. Budd Chavooshian and Thomas Norman
1980.7 Transfer of Development Rights - A New Concept
in Land-Use Management , The Appraisal Journal °
- *12、David E. Mills
1980.7 Transferable Development Rights Markers ,
Journal of Urban Economics °
- *13、George M. Raymond
1981.7 Structuring The Implementation of Transferable
Development Rights , Urban Land °
- *14、Gray Wolfram
1981.8 The Sale of Development Rights and Bidding in the
Preservation of Open Space: Land Use Equilibrium and
a Case Study , Land Economics, Vol 57, No.3 °
- *15、Richard Perriniello and Donald Agthe
1982 The Transfer of Development Rights Across Taxing

Districts: A Theoretical Analysis ", Planning Outlook, Vol
25, No 2 °

*16、R.J.Roddewung & C.A.Inghram

1987.9" Transferrable Development Rights Programs : TDRs and
the Real Estate Marketplace "Planning Association , America °

附錄一

「都市建築容積轉移制度應用於市地開發之研究」期初簡報 會議記錄

- 一、時 間：八十年十月廿一九日上午九點三十分
- 二、地 點：內政部建築研究所籌備處會議室
- 三、主 席：張主任世典 記錄：許文良
- 四、出 席 人：（詳簽到簿）
- 五、主 席 致 詞：（略）
- 六、委託單位報告：

林組長宗州：

本研究計畫為後續研究，於民國七十七至七十八年的基礎研究已做了以下四點可供參考：

（一）空中權與TDR。

（二）美國之空中權與TDR實施概況。

（三）日本之空中權與TDR。

（四）我國目前之相關法令、都市容積率等簡介及其癥結點研討。

七、研究單位報告：

楊博士松齡

本研究係針對目前市地開發的弊病，期能提出有效的解決方案。例如目前因開發市地所產生之暴利、政府無法取得歸公、而開發資金籌措困難等，現行之土地使用分區管制規則亦未顧及整體的開發。

（一）市地重劃：地主分回六〇%，政府只有六%至七%可建築用地，因而控制力薄弱，開發利益多為原地主所享。

（二）區段徵收：政府拿回二十四%左右之可建築用地。然而由於變更使用的因素，相形之下地主領回的土地價值更高，利潤暴漲了十倍，且其增值稅的減免也不合理。

故在現行體制之下，要落實「容積轉移方式」，以改進其缺點，在執行上之幾個問題，為研究計畫之重點。

陳教授錦賜：

國內目前在這方面只是起步階段，可先找出區段徵收與市地重劃之問題，再比較容積率轉移，並限定容積率轉移之範圍。

、發言要點：

張主任世典：

「市地」之範圍如何界定？可否認定為都市計畫所劃定的非農業區？目前實施的市地重劃應為農地重，應先確定所謂的「市地」範圍。

林所長元興：

市地重劃之「市地」指在都市計畫範圍內尚未開發成建地的土地，及準備劃為都市計畫範圍之土地。

陳教授錦賜：

簡單地說，「市地」似可包括都市計畫地區及可能劃為都市計畫地區的土地。

蘇教授志超：

市地重劃最初是針對過去使用不合理地區，加以重劃。現行法律沒把發展權考慮進去，所以此研究主題極重要。而區段徵收重「公的利益」，市地重劃重「私的利益」，應檢討兩者之根本問題（沒有考慮發展權），再看現行法律有無發展權。

張主任世典：

過去重管制，現擬用「發展」的觀念來作，若以都市計畫地區將來可能變更使用的土地為範圍，將來應如何執行？由誰（機關）來執行？均需深入探討。

楊博士松齡：

容積轉移轉之發展權如何計算、劃分？權數如何衡量？希望各位學者專家能提供寶貴意見。

陳教授錦賜：

應同時考慮個人價值、社會價值，以及地區之容量。例如某區容量爲卅萬，則其中劃爲商業區者要買劃爲較低使用者的容積。

林所長元興：

- (一) 容積移轉牽涉廣泛，此研究應縮小範圍。市地重劃與區段徵收是平面分配不公平，本研究可以市地重劃、區段徵收爲範圍，先作立體分配。
- (二) 權數方面，如以一坪爲權數，先作如商業區與商業區之移轉，觀察檢討後，再作且司使用間之移轉，如商業區及住宅區間之容積移轉。如政府先取得六〇%，私人取得四十%，容積若爲二〇〇%，地主必不夠使用而向政府購買，政府利用出售所售所得之錢購買公共設施用地，則可控制該區開發。

蘇教授志超：

政府拿多少容積，不應以面積計，應以會值計算。有權（使用權、所有權）不一定有利，所有權、使用權及利益三者間要衡量。現可將發展權融入市地重劃辦法內。區段徵收只是變相討好地主；市地重劃爲私人自願，利害調和均衡。比較原來地價和發展後的地價，以增值部份作爲衡量標準。

張主任世典：

我國都市計畫重管制不重開發。

本研究以市地重劃、區段徵收及新市鎮開發爲範圍，六年國建計畫辦地區中有無適用者？

陳副處長博雅：

現行市地重劃、區段徵收土地分配方法很接近。新的政策應考量能否真正防止暴利，不改善合理的分配，並使利益擴展至非只該地區享有。

王所長紀鯤：

並不一定要求此研究必解決暴利問題（需配合健全的估價制）。管理涉及何單位？後遺症應先考慮，縮小範圍使此研究更為可行。其他如古蹟地區不能開發，該給其地主多少利益亦需考量。

陳守源先生：

- （一）蘇教授所提容積率轉移需作利益分配，本公會樂見未來政府能考量到。
- （二）建議將研究範圍縮小，甚至以個案方式研究。

許副理文昌：

- （一）發展權移轉名詞宜界定清楚。
- （二）市場界定清楚，考慮買方及賣方利益。
- （三）政府將如何參與？課稅方式如何使地利共享？
- （四）涉及「物權法定主義」。

張主任世典：

個案研究之範圍，應有鄰里單元、公共設施齊全之社區開發為主體。研究對象公、私兼具，基本條件應一樣。

賴見守先生：

透過細部計畫通盤檢討方式進行，是否較易執行？

陳瑞鈴研究員：

- （一）參考日、美兩國實施發展權移轉制度之辦法及經驗，除了法令、制度應健全外，組織之配合極重要。在試辦都市容積移轉制度應用於市地開發初期，應有那些單位共同配合執行？希望本研究能提出建議，以利推動。
- （二）本研究後段工作份量較重，希望期中簡報依合約規定辦理。

九、會議結論：

此階段宜按下列方向進行：

- (一) 針對台灣地區辦理市地開發（市地重劃、區段徵收）所遭遇之問題檢討。
- (二) 研析建築容積轉移制度與現行市地重劃、區段徵收等市地開發方式之配合。
- (三) 選擇個案基地，模擬建築容積轉移制度與現行市地重劃、區段徵收土地權利分配方式之評估比較。
- (四) 研訂「建築容積轉移制度」應用於市地開發之執行方案，以作為未來研修相關法令之參考。其原則為地利共享、權益調和，並促進土地利用。

附錄二

「都市建築容積轉移制度應用於市地開發之研究」期中簡報 會議記錄

- 一、時 間：八十一年二月二十日下午二點三十分
- 二、地 點：內政部建築研究所籌備處會議室
- 三、主 席：張主任世典（蕭副主任江碧代） 記錄：許文良
- 四、出 席 人：（詳簽到簿）
- 五、主 席 致 詞：（略）
- 六、宣讀期初簡報會議記錄：（略）
- 七、研究單位期中簡報：

楊博士松齡：

本次期中簡報係依照計畫進度，針對現行市地開發方式土地權利分配所遭遇之問題，檢討其優缺點，並且探討「容積轉移」之土地權利分配方式應用於市地開發（區段徵收、市地重劃）時，其操作方式及應注意事項，請各位專家及教授指導。（簡報內容請參考會議資料期中報告書。以下略）

八、出（列）席單位人員發言要點：

蕭副主任江碧：

- （一）市地重劃、區段徵收後地主分回之土地比例若不適當，是否有任何研究顯示那一種分配比例較適當？
- （二）容積率轉移制度如何實施？應用上困難何在？請各位專家學者提供高見。

郭組長建民：

- （一）近來有關都市範圍擴大後，非都市土地變更為都市土地之開發方式，原則上區段徵收為準。
- （二）政府近正研究收取「發展影響費」以課徵開發利益之作法。
- （三）淡海新市鎮之開發，因已應用容積率管制做實質規劃，基本上已具有土地「立體分配」之內涵。

(四) 台灣雖大致具備實施容積轉移制度之條件，但仍有兩點限制：

(A) 目前已實施容積率管制地區，容積率普遍訂得太高。

(B) 大面積私有土地不易覓得。

曾科長國鈞：

(一) 市地重劃之最大效益在於消除都市計畫造成的不公平。

(二) 市地重劃之負擔比例依其受益程度來評定，但民眾仍然偏好臨街寬度較大的區位。

(三) 基本上肯定此一研究報告的價值。研究結果可為未來市地重劃或區段徵收時，土地分配之依據，並能達成更公平之分配。

(四) 容積率轉移制度宜在已實施都市計畫地區為適當。

陳守源先生：

(一) 容積率轉移制度本公會樂見其成，更希望在政策作用外，另具有鼓勵作用，並衡量地區性差異及公平性。

(二) 未來採行實施時，應於最短的時間內完成運作、申請的手續。

(三) 制度實施前的宣導特別重要，其地區選擇應以「影響範圍最少」的地區優先考慮。

顏教授愛靜：

(一) 以課徵「發展影響費」來平均地主負擔乃政策決定。若實施容積率轉移制度是否造成了重複課徵，要如何處理？

(二) 容積轉移制度之實施，其容積率價值是否重複計算，宜加考量。

(三) 在未實施容積率管制之地區實行較有可能。

錢教授學陶：

目前都市計畫之訂定，傳統上依道路寬度棧考慮，引進容積率管制之後，乃將原有狀況做修正。

蘇教授志超：

- (一) 國外實施之「發展權移轉」，其目的、背景、實施地點皆有特殊限制，且不是一種土地開發方式。
- (二) 本研究計畫之「容積轉移制度」與「美國發展權移轉」觀念有所差異，必須澄清。
- (三) 研究報告應著重於法律缺失及制度運用之探討。

高科長源平：

- (一) 實施地區以「未實施容積率管制」之地區方為可能。
- (二) 「各樓層效用不同」觀念應落實，可參考日本的實例。
- (三) 應與健全的估價制度配合，使開發後價值能合理分配。

王靚琇小姐：

- (一) 不必偏重市地重劃與區段徵收之比較分析。
- (二) 應以解決現有市地開發制度之問題為優先考慮。
- (三) 國外TDR之實施效益有重新評估的必要。
- (四) 「未實施容積管制」之地區較適合此一制度施行。

蘇教授志超：

- (一) 容積率轉移並非另立一套土地開發制度。
- (二) 其目的乃是將土地開發後權益分配公平。
- (三) 其為「權益調和」的問題，不須考慮得太複雜。

殷教授章甫：

- (一) 以容積轉移制度達成利益公平分配之課題，值得探討。
- (二) 容積轉移制度實施範圍為何？宜考量。
- (三) 影響地價的因素太多，「容積率」只是許多因素之一，若用以決定權益分配方法，宜進一步研討之。
- (四) 應先建立「區分所有權」觀念並建立制度。
- (五) 須有整體性考量，以具備「實踐性」。

- (六) 法國實施「超額法定容積率開發捐」制度，將部份開發利益公有。
故應參考其制度，確定容積轉移制度之利益公有或私有。

蘇教授志超：

美國實施發展權移轉，其容積率增加也是有條件的。

陳教授錦賜：

- (一) 一個地區的開發若有整體容積率的訂定，將有利於整體規劃，且
避免變更使用時，都市計畫變更費時的困難。
(二) 容積率轉移是有範圍限制的。例如迪化街的開發。

林所長元興：

過去重管制，現擬用「發展」的觀念來作，若以都市計畫地區將來
可能變更使用的土地為範圍，將來應如何執行？由誰（機關）來執行？
均需深入探討。

楊博士松齡：

容積轉移轉之發展權如何計算、劃分？權數如何衡量？希望各位學
者專家能提供寶貴意見。

陳教授錦賜：

應同時考慮個人價值、社會價值，以及地區之容量。例如某區容量
為卅萬，則其中劃為商業區者要買劃為較低使用者的容積。

林所長元興：

- (一) 台北市一四〇高地（萬芳社區）國宅規劃實已運用了容積轉移觀
念。
(二) 此制度是一個能使地利共享的方法，值得研究推廣。
(三) 本研究係針對平均地權制度所做的修正。
(四) 政策上原則決定，市地開發以市地重劃方式，非都市土地變更使

用應適用區段徵收。本研究原則上希望兩種實例都有。

(五)「捷運場站用地」為避免破壞都市計畫之使用強度，應有此一容積轉移制度之適用。

(六)政府對市地開發之法令限制，應採用「原則式」彈性規定。

蔡教授添壁：

(一)建議本研究以簡單的模式來模擬運作。例如：公共設施保留地。

(二)以現行法令為基礎，比較現行土地分配方式與容積率轉移之分配方式之差異，即「平面土地分配方式變立體之分配方式」，可為研究之總結。

楊博士松齡：

(一)目前市地開發方式主要為市地重劃及區段徵收，故探討市地開發時著眼於此。第四章之後將重點放在容積轉移制度之建立與權利分配。

(二)本研究係在原制度上，引進新的概念，提供新的權利分配方法以改進目的缺失。

(三)將來容積轉移制度之適用地區，將參酌各位學者專家之意見，並透過個案之研究後，提出研究建議。至於公共設施用地地主之補，將考慮以容積率方式做為補償。

邱股長金城：

建蔽率及容積率應列入評估地價之主要因素，及未來土地分配之參考。

夏正鐘先生：

(一)文獻資料應多參考國外相關文獻之介紹。

(二)研究應著重在應用方面。

(三)宜以政府行政之立場研提建議。所提出之建議宜能落實執行。

九、結論：

) 本案之預期成果，參照各位專家學者意，宜略作修正如左：

1. 針對台灣地區辦理市地開發（市重劃、區段徵收）所遭遇之問題檢討。
 2. 選擇個案基地，模擬現行市地開發模式之土地權利分配方式，並導入「建築容積轉移制度」精神，以評估其可行性。
 3. 提出建築容積轉移制度應用於市地開發之原則及建議，以為未來研修相關法令之參考。
-) 容積轉移制度與發展權移轉制度二者之定義範圍宜予明確釐清，以免混淆。

附錄三 內政部建築研究所委託研究計畫

「都市建築容積轉移制度應用於市地開發之研究」期末 簡報會議記錄

- 一、時間：民國八十一年六月二十四日下午三點
- 二、地點：內政部建築研究所籌備處會議室
- 三、主席：張主任世典（胡副主任俊雄代） 記錄：許文良
- 四、出席人員：（詳簽到簿）
- 五、主席致詞：（略）
- 六、宣讀期中簡報會議記錄：（略）
- 七、研究單位期末簡報：（略）
- 八、發言要點：

胡副主任俊雄：

本研究花費了很大的力氣，希望能夠實際應用。例如淡海新市鎮是
否能夠試辦呢？

林所長元興：

建築容積轉移制度確有試行的必要。然而淡海新市鎮開發，由於面
積太大，若推行此一制度後遭遇問題，恐怕影響太廣。似可選擇小範圍
地區先做。若遇到難題，亦可經由後續研究來配合解決。

黃副秘書長南淵：

- （一）市地重劃、區段徵收二者與建築容積轉移制度本質不同。前者屬於
整套的開發方式，後者僅為土地權利分配方式。
- （二）容積率僅為影響地價因素之一，適合作為決定土地其分配的一種
手段。
- （三）關於「松山新村」的案例，在不改變總容積的前提下，利用容積
移轉的精神，的確達到了提升環境品質及整體開發的利益，此例子似已融入了容積率移轉的觀念。

- (四) 至於淡海新市鎮開發是否可以試做？由於容積率多寡僅為影響地價高低的重要因素之一，在其他有關的要素無法具體量化之前，不宜貿然實行。

許副處長松：

- (一) 淡海新市鎮開發以區段徵收進行，且經都市設計規劃。將來土地的分配須配合都市設計的成果。容積率確為影響土地分配之重要因素。惟如何將容積率「量化」來據以決定分回土地面積多少，由於法令尚未建立，因此於法無據。
- (二) 現行市地重劃、區段徵收其缺我主要在法條規的僵化。
- (三) 都市建築容積轉移制度為使公私利益調和的目的，其具體措施應詳細說明。
- (四) 現行市地開發，政府取得的權利愈多，則地主的抗爭愈大。故此，在已實施都市計畫且容積管制之地區，此一制度的施行應考慮到這個問題。

卓建築師聰哲：

- (一) 本套制度的施行，確能解決「非公共負擔之公共設施用地」問題，且利益分配會趨向公平。
- (二) 關渡平原開發的例子，若以容積轉移來做，可將舊市區（台北市）的容積轉移到本區，而台北市原有土地則可做為公共設施，而關渡平原則能更有效率開發。
- (三) 此套制度之施行，須有一套完整的容積轉換公式。
- (四) 整套制度根據建築之分配（地主與建築業者）模式的觀念而來，相當進步。

殷教授章甫：

- (一) 主題非常有意思，土地權利分配由平面趨向立體分配，想法先進、突破。
- (二) 整個研究報告重點放在「公平」上，而其達成的方式則在於如何

進行容積轉移。原則上，不同使用區之間不能轉移，以免破壞都市計畫。

- (三) 此一制度施行是非常需要的。然而有許多課題，諸如：不同區位之間容積價值如何轉換，樓層別效用比不同等等。對於權利價值的評估須進一步研究。
- (四) 若此一制度真能完全達成公平，則並不表示所有問題都能解決。因為一切達致公平，則對於地主即缺乏了參與開發的誘因了。因此，應多考慮各項因素，以便提高其實用性。

顏教授愛靜：

- (一) 此一制度的建立頗具意義，相當接近平均地權的精神。
- (二) 近程目標，欲將市地重劃及區段徵收改以建築容積分配，應有二點考慮：
 - (A) 土地價值精確的計算。
 - (B) 容積率價值的換算。故權利價值的計算實為重要課題。

蔡處長定芳：

- (一) 都市建築容積轉移制度的推行是非常有必要的。建議部裡將之視為土地改革的方式，並研修相關。法規，選擇地區試辦。
- (二) 在關渡平原試此一制度，有利於大台北區都市整發展。
- (三) 對於期末簡報，有兩點建議：
 - (A) 應有配合措施以利制度的推行。
 - (B) 在研修相關法令上，宜作具體建議。適逢都市計畫法全盤修正，宜將此一制度納入。
- (四) 制度的操作課題，應有準備工作，以利推行。

毛技正冠貴：

- (一) 「基礎容積」的假設應否全區相等，應深入研析。
- (二) 容積價值反應到土地權利價值分配上，應有具體換算公式。

(三) 區段徵收將來的走向，地主分回土地比例將以四〇%為上限，即朝向公平方向修正。

賴見忠先生：

- (一) 容積率轉移制度的施行應為有階段性的，如短期、中期、長期等。
- (二) 容積轉移後的利得，是否為所得稅的課稅範圍？其地價稅應如何計算？
- (三) 容積權利如因都市計畫變更等增減或消滅時，應如何處理？其他有關的配合措施有詳細說明。

黃副秘書長南淵：

(一) 有關法令修正的研究報告有初步建議如左：

(A) 同一使用分區，且位於相鄰街廓，應用於街廓全部範圍。其放寬規定以增加百分之二十為上限。

(B) 古蹟保存地可做為建築容積移轉制度的施行地區。

(二) 在已發展地區，原有公共設施不足下，容積轉移制度方有施行的可能。

(三) 建議區段徵收及市地重劃納入容積之立體分配方式。

(四) 應全面實施容積率管制。而其容積率的訂定應先訂定低標準，然後再依發展需要及容積轉移制度施行，配合放寬。

錢教授學陶：

(一) 本研究為此一制度的施行往前踏出第一步。就市地重與區段徵收來說，其本質並不相同，若要適用建築容積轉移制度，可經由後續之研究予以研討。

(二) 都市建築容積轉移制度宜應適用於已頒布都市計畫地區且已實施容積率管制。

(三) 於現行市地重劃、區段徵收之外，另立一套制度以推行「建築容積轉移」，厥為另一個研究方向，牽涉範圍太廣，此處暫不考慮。

(四) 未來的方向，在法令修正上（土地法、平均地權條例、民法物權

篇、都市計畫規劃制度等）應有具體方向；至於此一制度的適用地區，亦應包括古蹟保存區及低度發展區變更為高度發展、老舊市區的更新等等。

陳教授錦賜：

- （一）受限於時間及經費等的限制，有關市地開發部分乃以區段徵收及市地重劃為研析的對象。
- （二）本研究儘量配合基礎研究的成果，並將未來本制度的發展方向及配合措施做研析。

蔡教授添璧：

- （一）本研究在基礎研究（都市建築容積加成與轉移制度之基礎研究）中，受「物權不得創設」之法條限制，故朝向容積權加成與轉移的方向來進行，而不用「發展權」。
- （二）過去土地權利分配乃是平面分配，此處改以立體方式，即「樓地板多寡」來分配。並建議「轉移」二字可以去掉，因其為單純之權利分配方式。
- （三）建議結論朝向對發言的問題做一整合，以提供委託單位後續研究的方向。
- （四）整體來說，本次期末報告是一個很成功的研究報告。

許副處長松：

- （一）現行市地開發方式中的市地重劃及區段徵收，將來其權利分配須配合容積率及立體化之分配是為必要措施。能夠依此精神建立一套標準的分配模式是屬必然，惟須進一步研究。
- （二）為鼓勵市地開發，應有放寬措施或獎勵規定，且其相關的配合措也應建立一套有效的制度。
- （三）建築容積轉移制度不應嚴訂市地重劃及區段徵收適用之，對於單一個案土地的開發上亦可適用。
- （四）須在相關法令上創設「容積權」等之規定。

九、主席結論：

欲建立一套制度實非易事，其觀念明確及制度簡易可行，厥為重點。

「容積權」在國內要建立起來，尚存在許多爭議。對於本次研究之期末簡報，本席綜合各位專家學者的意見，做兩點結論：

（一）針對各位學者專家所提之意見，容納在研究報告中，以「後續研究之建議」方式來處理。

（二）本報告內容充實具體，依照契約之規定，准予結案。