

第三章 我國之容積移轉制度

第一節 前言

容積移轉於美國施行之緣起，主要是起因紐約市古蹟保存之問題，以期藉由容積移轉之施行，補償古蹟土地所有權人，因其財產指定為古蹟所受之損失，以消弭土地管制所帶來之不公平；另一方面，亦帶有藉此制度之運行，促進都市其他地區，得以作更高密度發展之色彩。同樣的，不只是美國面臨古蹟等保存問題，於晚近，各國皆逐漸重視其文化資產之浪潮下，亦面對古蹟等文化資產保存之問題。此外，現代國家中對於財產權保障之觀念日益重視，爰此，如何在限制人民財產權之同時，亦兼顧其損失之補償，即成為重要之課題。於是，容積移轉制度正好提供上述問題之解決之道。

從而，在上述之背景下，我國亦將容積移轉制度引進。我國容積移轉制度之濫觴，主要係起源於古蹟保存之問題，進而於文化資產保存法中引進容積移轉制度。又，陸續尚於都市更新條例、都市計畫法中引進容積移轉之概念。除此法律規定之外，我國尚有以各地方政府所制定之都市計畫內容事項所進行之容積移轉。是故，以下即就我國目前此兩大類之容積移轉制度規定與其現況，分別以第二節、第三節闡釋分析之，進而於第四節推求我國容積移轉制度所隱含之法律問題與相關得以改進之課題。

第二節 基於法律規定之容積移轉

一、文化資產保存法之容積移轉

(一) 制定背景與理由

我國針對有關文化古物之保存，早於民國十九年就已制定「古物保存法」⁶⁶，對於考古學，歷史學，古生物學，及其他文化有關之一切古物保存事項加以規定（古物保存法第一條）。全文僅十四條，不論其所規範適用之對象與規定事項內容，皆有不足與過於簡陋，對於實際情形有捉襟見肘之感，故本法之施行效果不甚良好⁶⁷。於是，為因應古蹟等文化資產之保存需要，勢必要另訂他法，以達到古蹟等文化資產之保存，在此背景之催生下，文化資產保存法就此誕生。自民國五十七年起，歷經十三年之修訂，終於民國七十一年制定公布文化資產保存法，惟此文化資產保存法對於古蹟等建築物之限制規定，對該所有權人之財產權造成極大限制，諸如古蹟應保持原貌，不得隨意變更且不得隨意拆除⁶⁸；必要時得限制古蹟土地及建築物之使用⁶⁹等等，是等規定無疑係限制古蹟所有權人對其財產權之權能，造成其相當之損害。惟綜觀該法之規定，卻未有關於針對古蹟所有權人之相關補償規定，此不僅與憲法第十五條保障人民財產權之意旨有所不符，亦引起古蹟所有權人之不滿。

⁶⁶ 本法於民國十九年公布，此後於民國二十四年間經過一次修正，而於民國七十一年廢止之。

⁶⁷ 教育部部長朱滙森部長之發言，立法院公報七十卷六十期委員會記錄，20頁。

⁶⁸ 民國七十一年版之文化資產保存法第三十五條：「古蹟應保存原有形貌，不得變更，如因故損毀應依照原有形貌修復。第一級古蹟非因國防安全或國家重大建設，並經古蹟主管機關同意，不得遷移或拆除。公私營建工程不得破壞古蹟之完整、遮蓋古蹟之外貌或阻塞其觀覽之通道。」。

⁶⁹ 民國七十一年版之文化資產保存法第三十六條規定：「為維護古蹟並保全其環境景觀，必要時得依都市計畫訂定之程序劃定古蹟保存區，限制其土地或建築物等之使用及建造。前項保存區內對於基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度、寬度、建築物之形貌、高度、色彩以及有關交通、景觀等事項，得依實際情況作必要之規定。」。

爰此，於民國八十五年間，由立法委員翁金珠等提出文化資產保存法之增訂草案⁷⁰，以期藉由容積移轉之方法，給予古蹟所有權人適當之補償。其主要用意係保障私有土地所有權人之權益，蓋民國七十一年版之文化資產保存法，係注重古蹟本身之保存，惟忽略古蹟所有權人之權益，建物一旦被指定為古蹟後，不但無法獲得應有之補償，亦無法翻修改建，對於古蹟所有權人之財產權有極大影響⁷¹。另一方面，亦得藉由容積移轉辦法減輕政府之財政負擔，以落實古蹟之有效保存與維護⁷²。於是，於民國八十六年之文化資產保存法中增訂第三十六條之一⁷³，加入容積移轉制度以維護古蹟所有權人之權益⁷⁴，因此，文化資產保存法成為我國容積移轉之肇始。

然而，文化資產保存法自民國七十一年制定以來，期間雖經多次修正，惟其施行二十多年後，因時空環境之變遷與文化資產保存觀念之改變，許多規定已不符合社會實際之需要⁷⁵。鑑此，爰於民國九十四年，將本法大幅修正，將條文擴充至一百零四條，使相關規定得以更加完備。當然，有關容積移轉之規定亦隨之修正⁷⁶，其條號亦變更為第三十五條⁷⁷，此條文即為現行有關文化資產之容積移轉規定。此外，於本法之規定下，除古蹟土地得進行容積移轉外，遺跡亦得適用本法第三十五條之規定⁷⁸。

⁷⁰ 立法院公報 85 卷 67 期委員會記錄，291 頁。

⁷¹ 立法院公報 86 卷 2 期院會記錄，207-208 頁。

⁷² 立法院公報，同註 71，208 頁。

⁷³ 民國八十六年版之文化資產保存法第三十六條之一規定：「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。前項所稱其他地區，係指同一都市主要計畫地區，或區域計畫地區之同一鄉鎮（市）內之地區前項樓地板面積之移轉得優先辦理。第一項之樓地板面積一經移轉，其古蹟之指定或古蹟保存區之管制不得解除。若其價值喪失或減損應按原貌修復之。」。

⁷⁴ 本條之立法理由為：「樓地板面積轉移辦法於國外行之有年，有助於保障古蹟所有人之權益。」。

⁷⁵ 立法院公報 94 卷六期院會記錄，808 頁；立法院公報 92 卷 48 期委員會記錄 219 頁。

⁷⁶ 其主要修正理由為：「鑑於都市計畫容積移轉實施辦法中業將歷史性建築物納入容積移轉實施範圍，且考量公營事業所擁有的建造物如酒場、菸場、糖廠及銀行等具有極高的保存價值，為因應公營事業之公司化、民營化，擬將容積移轉實施對象由私有古蹟放寬至除政府機關所管理之古蹟外，其餘古蹟皆可適用，以提高所有人之保存意願」，請參立法院公報 94 卷 6 期院會記錄，893-894 頁。

⁷⁷ 民國九十四年版文化資產保存法第三十五條規定：「古蹟除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地區建築使用或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會商文建會定之。前項所稱其他地區，係指同一都市主要計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣（市）內之地區。第一項之容積一經移轉，其古蹟之指定或古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之管制，不得解除。」。

⁷⁸ 民國九十四年版文化資產保存法第四十四條規定：「遺址之容積移轉，準用第三十五條規定。」，本條之主要增訂理由略為：「遺址經指定後，其所有人之相關權益（如建築容積）受有限制，爰明訂準用容積移轉之規定。」請參立法院公報，同註 76，905 頁。

由於，容積移轉過程略為複雜，無法於文化資產保存法中詳細規定。因此，由本法授權行政機關另定有關於容積移轉之相關辦法，故而，內政部依文化資產保存法之授權，訂定古蹟土地容積移轉辦法，針對古蹟土地之容積移轉事項加以規範⁷⁹。職是之故，目前有關古蹟土地容積移轉之細項規定，則由該辦法加以規定，是以，以下茲就本辦法之規定為中心，以說明古蹟土地容積移轉之規定與其運作⁸⁰。

(二) 規定內容與運作

誠如上述，目前有關古蹟之容積移轉，係由「古蹟土地容積移轉辦法」（以下稱古容辦法）所規定。古容辦法首於民國八十七年發布，期間於民國八十八年修正後，為配合文化資產保存法於民國九十四年之大幅修正，本辦法亦於民國九十五、九十六年修正之，爰此，以下茲就古容辦法之相關規定，說明目前有關古蹟土地之容積移轉規定⁸¹。

1、當事人

(1) 送出基地所有權人

容積移轉之成立必須有供需雙方存在，在為彌補發展權受限之所有權人以及避免破壞原有都市計畫與區域計畫之前提下，容積移轉之供需雙方必須由法律加以規範，而容積移轉之實施範圍亦必須於容積率管制地區內，自不待言。為此，古蹟土地容積移轉之送出基地係為「實施容積率管制地區內，經指定為古蹟，除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之劃定、編定或變更，致其

⁷⁹ 惟此授權條文恐有違反法治國家原則中之授權明確性原則。按授權明確性原則係指法律授權予行政機關訂定行政命令時，立法者應對授權內容、目的與範圍具體於授權條文中加以明示，抑或由一般法律解釋方法得知該授權條文之授權內容、目的與範圍。惟文化資產保存法第三十五條中僅規定「．．．；其辦法，由內政部會同文建會定之。」，並無對其授權目的、內容與範圍加以明定，抑且亦無法自該條文內容中，明確解釋出其授權內容、目的與範圍。是以，有必要針對此條文加以修正，明確指出授權之內容、目的與範圍，以免行政機關無明確之授權拘束，而定出侵害人民權利之行政命令。有關授權明確性原則請參陳清秀「行政法的法源」收錄於翁岳生編『行政法（上）』（元照出版，2006年）100-101頁；葉俊榮「行政命令」收錄於同書424-425頁。

⁸⁰ 於容積移轉制度初步施行時，內政部於民國八十八年間頒有「台內營字第8875091號函」，其主旨為「訂定都市計畫容積移轉申辦作業流程暨書件格式及古蹟土地容積移轉申辦作業暨書件格式乙種，請查照並轉行」，授文予各主管機關，以明定有關容積移轉之作業流程等相關事項，惟自該函頒訂至今，有關容積移轉之相關規定已多有修正，故相關作業流程應已有所變動，故本文不就該函加以說明。

⁸¹ 由於遺址之容積移轉係準用古蹟土地容積移轉規定，所以於此不另針對遺址之容積移轉說明，合先敘明。

原依法可建築之基準容積⁸²受到限制部分之土地」(古容辦法第三條)，故上述土地之所有權人即為送出基地所有權人。

(2) 接受基地所有權人

接受基地其先決要件必須係可供建築使用之土地，另外為考量都市計畫與區域計畫之整體性，因此，古容辦法所規定之接受基地為「位於與送出基地同一都市主要計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣(市)之內任何一宗可建築土地。」(古容辦法第五條)，而該等土地所有權人即為接受基地所有權人。原則上，接受基地應一次並完全地於一宗土地上，接受送出基地所移轉之容積。在例外情形下，接受基地將成為送出基地，亦即若接受基地因其基地條件限制，而未能完全使用其獲准移入之容積者，得再將該未完全移入之容積，移轉至同一都市計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣(市)內其他建築基地，並以一次為限(古容辦法第六條)。

2、申請事項

欲進行容積移轉，其申請應由送出基地所有權人及接受基地所有權人會同檢具相關文件⁸³，向該管直轄市、縣(市)主管機關⁸⁴申請許可(古容辦法第十條)。然而，容積移轉不僅對於容積移轉當事人產生影響，對於送出基地與接受基地附近之民眾亦將產生相關衝擊，故附近民眾之權益必須更加完備加以保障，並且為使主管機關之決策更加正確，應就此審查許可之機制中，是否須加入民眾參與之程序，有必要加以討論，針對此問題之探討，容後詳述。

3、計算規定

(1) 可移出容積之計算

送出基地可移出之受限制容積計算有兩類，一為「未經依法劃定、編定或變更為古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區者，按其基準容積為準。」；另一為「經依法劃定、編定或變更為古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區者，以其劃定、編定或變更前之基準容積為準。但劃定或變更為古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區前，尚未實施容

⁸² 所謂基準容積係指以都市計畫、區域計畫或其相關法規規定之容積率上限乘土地面積所得之積數，此為古容辦法第三條第二項所明定。

⁸³ 申請書。申請人之身分證明文件影本；其為法人者，其法人登記證明文件影本。協議書。送出基地及接受基地之土地登記簿謄本。送出基地及接受基地之土地所有權狀影本。古蹟管理維護計畫或古蹟主管機關核定之修復、再利用計畫。送出基地所有權人及權利關係人同意書或其他相關證明文件。其他經直轄市、縣(市)主管機關認為必要之文件。

⁸⁴ 所謂主管機關依照古容辦法第二條之規定：「在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」。

積率管制或屬公共設施用地者，以其毗鄰可建築土地容積率上限之平均數，乘其土地面積所得之乘積為準。」（古容辦法第四條第一項）。

（2）移出容積之換算

送出基地將其基準容積受限制之部分移出後，由接受基地接受之，惟雙方之土地面積、價值等有所差異，故於容積移轉時必須經過換算之手續，於古容辦法第八條有規定其換算公式為：接受基地移入容積＝送出基地移出之容積×（申請容積移轉當期送出基地之毗鄰可建築土地平均公告土地現值／申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值）。此送出基地毗鄰土地非屬可建築土地者，以三筆距離最近之可建築土地公告土地現值平均計算之。若可建築土地平均公告土地現值較送出基地申請容積移轉當期公告土地現值為低者，以送出基地申請容積移轉當期公告土地現值計算。為維護接受地區原本所有之整體規劃與總容積量體，接受基地所得接受之容積必須有所限制，故而，接受基地之可移入容積，以不超過該土地基準容積之百分之四十為原則。若位於整體開發地區、實施都市更新地區或面臨永久性空地之接受基地，其可移入容積，得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之五十（古容辦法第七條）。

為使具體瞭解其移轉換算，以下茲舉一例加以說明。假設送出基地之容積率上限為 500%，基地面積為 100 平方公尺，則其基準容積為 $500\% \times 100 = 500$ 平方公尺，並且毗鄰可建築土地平均公告土地現值為每平方公尺 200 元；接受基地容積率上限為 600%，基地面積為 200 平方公尺，則其基準容積為 $600\% \times 200 = 1200$ 平方公尺，並且移轉當其之公告土地現值為每平方公尺 400 元。若送出基地可移出之容積為 300 平方公尺，則移轉至接受基地需經過換算，故接受基地所得移入之容積為 $300 \times (200 \div 400) = 150$ 平方公尺。而原則上此接受基地得移入容積之上限為 $1200 \times 40\% = 480$ 平方公尺，就上述換算之結果為 150 平方公尺並無超過上限 480 平方公尺，故接收基地得完全移入此 150 平方公尺之容積，而完成容積移轉。

另外，送出基地得將此 300 平方公尺之容積分次移出。接受基地在不超過古容辦法第七條規定之可移入容積內，得分次移入不同送出基地之可移出容積（古容辦法第九條）。亦即在接受基地 480 平方公尺之移入上限內，除接受上述 150 平方公尺之容積外，其尚餘有 330 平方公尺之容積移入量。

4、管理及其他事項

容積移轉為土地使用分區管制之例外，固得藉由此制度變更土地原有之容積，但依然須受到其他管制之規範，是以，古容辦法第十二條規定：「接受基地於依法申請建築時，除容積率管制事項外，仍應符合土地使用分區管制及建築法規之規定。」。另外，為便於管理，直轄市、縣（市）主管機關於許可容積移轉後，應將相關資料送由該管主管建築機關實施建築管理，並送請該管土地登記機關，將相關資料建檔及開放供民眾查詢，且資料應永久保存（古容辦法第十一條）。

二、都市計畫法之容積移轉

（一）制定背景與理由

民國六十二年間所公布施行之都市計畫法，針對公共設施保留地之徵收，於第五十條第一項規定：「公共設施保留地，在民國六十二年本法修正公布前尚未取得者，應自本法修正公布之日起十年內取得之。但有特殊情形，經上級政府之核准，得延長之；其延長期間至多五年。逾期不徵收，視為撤銷。」，於是，原則上，自民國六十二年起算十年，公共設施保留地需於民國七十二年完成徵收，惟有特殊情形者得延長五年。亦即最遲至民國七十七年，公共設施保留地將必須完成徵收，否則必須撤銷公共設施保留地之劃定。

但公共設施保留地之數量指不勝屈，其取得所需之經費龐大，非政府財力所得負荷，造成歷年對於公共設施保留地取得之效果不彰⁸⁵。倘若已達徵收期限屆滿，尚無法完成徵收，將使原有都市計畫之整體性破壞殆盡等等之理由⁸⁶，於民國七十七年間，將都市計畫法第五十條之公共設施保留地徵收時限取消。此舉引起公共設施保留地所有權人之反彈，進而申請大法官釋憲，固大法官以釋字三三六號略謂：「．．．對於公共設施保留地未設取得期限之規定，乃在維護都市計畫之整體性，為增進公共利益所必要，與憲法並無抵觸．．．」⁸⁷，但本號解釋並無助於解決公共設施保留地之問題。

⁸⁵ 溫豐文，前揭書（註 62）274 頁。

⁸⁶ 有關於都市計畫法之修正理由請參立法院公報 77 卷 50 期院會記錄，16 頁。

⁸⁷ 對於民國七十七年都市計畫法第五十條之修正，有學者多所批評，認為此舉係侵害公共設施保留地所有權人之財產權，請參陳愛娥，前揭文（註 9）117 頁以下；李建良，前揭文（註 9）722-726 頁；林明鏘「從大法官解釋論都市計畫之基本問題」收錄於氏著『國土計畫法學研究』（元照出版，2006 年）74-76 頁。此外，亦有學者以準徵收之概念，認為大法官會議若再次受理相關解釋聲請，應直接對此宣告違憲。謝哲勝『土地法』（翰蘆出版有限公司，2006 年）517-520 頁。

隨後，由於政府財政狀況遲遲無法有效解決公共設施保留地之徵收問題。有鑑於此，內政部於民國八十八年將容積移轉之概念導入，將其運用於公共設施保留地之取得，制定「都市計畫容積移轉實施辦法」（以下稱都容辦法）。以期藉由將公共設施保留地等受限之容積，移轉於其他可建築用地，進而取得公共設施保留地。如此一來，政府即得藉此無償取得公共設施保留地；他方，亦得使公共設施保留地所有權人因容積移轉而獲得對價之補償。從此，我國容積移轉制度之運用目的又更加擴張，此擴張之運用乃為其他國家所不見，實為我國容積移轉制度之「創舉」。

然而，為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴（行政程序法第一條），於民國八十八年間制定行政程序法，並且規定其於民國九十一年一月一日施行之。其中行政程序法第一百五十條規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」，基此，就都容辦法而言，其所規定之內容事項係屬「對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定」。是以，都容辦法乃為行政程序法第一百五十條所規定之法規命令，故都容辦法必須明列其法律授權依據。惟於民國八十八年當時之都容辦法並非依據法律授權而訂定，乃係由行政機關所自行制定之法令。因此，為配合行政程序法之實行，必須給予都容辦法授權之依據。準此，都市計畫法於民國九十一年增訂第八十三條之一：「公共設施保留地之取得，．．．前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部定之。」，明確授權予行政機關制定相關容積移轉實施辦法⁸⁸，隨後，都容辦法亦加以修正，明列其授權依據。至此，有關於都市計畫之容積移轉法規體系始臻完整。

（二）規定內容與運作

誠如上述，目前有關於都市計畫法之容積移轉主要係由都市計畫法第八十三條之一所規定，並且針對容積移轉之相關事項授權予都容辦法規定。是以，以下茲就都容辦法之相關規定加以說明。

⁸⁸ 都市計畫法第八十三條之一之立法意旨略謂：「．．．現行都市計畫容積移轉實施辦法規定內容涉及人民權利義務，依行政程序法之規定，其訂定應有法律之依據，爰配合行政程序法之施行，增訂本條，明列上開辦法之授權依據．．．」。

1、當事人

(1) 送出基地所有權人

於容積移轉實施之基本理念要件下，都容辦法所適用之範圍，須以實施容積率管制之都市計畫地區為限（都容辦法第三條），自不待言。於都容辦法第六條第一項之規定下，得成為送出基地者有以下三種，一為「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。」⁸⁹（以下稱保存價值土地）；二為「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。」⁹⁰（以下稱開放空間土地）；三為「私有都市計畫公共設施保留地。但不包括都市計畫書規定應以區段徵收、市地重劃或其他方式整體開發取得者。」⁹¹。上述三種送出基地之土地所有權人，即為送出基地所有權人。

(2) 接受基地所有權人

他方，於考量都市計畫整體性與總量管制之前提下，接受基地原則上以與送出基地同一主要計畫地區範圍內之其他可建築用地建築使用為限；但於例外情形時，都市計畫原擬定機關得考量都市整體發展情況，指定移入地區範圍，必要時，並得送請上級都市計畫委員會審定之。此外，上述送出基地中之保存價值土地，於申請容積移轉時，於有特殊情形時，提經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至同一直轄市、縣（市）之其他主要計畫地區（都容辦法第七條）。綜言之，接受基地主要原則上主要有三類，一為與送出基地同一主要計畫地區範圍內之可建築用地；二為於例外情形下指定其他移入地區之可建築用地；三為送出基地同一直轄市、縣（市）之其他主要計畫地區內之可建築用地，為上述任一土地之所有權人即為接受基地所有權人。須強調者係，送出基地與接受基地為位於不同之主要計畫地區時，應考量總量管制之問題，以免因容積移轉破壞接受基地所位主要計畫地區之總容積，而衍生出其他問題。

⁸⁹ 此類土地之認定基準及程序，由當地直轄市、縣（市）主管機關定之（都容辦法第六條第二項。）

⁹⁰ 此類土地之坵形應完整，面積不得小於五百平方公尺。但因法令變更致不能建築使用者，或經直轄市、縣（市）政府勘定無法合併建築之小建築基地，不在此限（都容辦法第六條第三項）。

⁹¹ 公共設施保留地取得之方式除直接徵收外，尚有其他取得手段，如區段徵收、市地重劃與容積移轉，故若得以使用區段徵收或市地重劃取得公共設施保留地，則毋須另外以容積移轉之方式取得。

另外，接受基地於例外情形得成為送出基地。申言之，接受基地於接受容積移轉後，欲申請建築時，因基地條件之限制⁹²，而未能完全使用其獲准移入之容積者，得依都容辦法規定，移轉至同一主要計畫地區範圍內之其他可建築土地建築使用，並以一次為限（都容辦法第十一條）。

2、申請審查事項

為使容積移轉順利進行，將送出基地之相關資訊公開係為必要。因此，都容辦法第十四條規定，直轄市、縣（市）主管機關⁹³應就第六條第一項第三款之送出基地（公共設施保留地）進行全面清查，並得會同有關機關（構）依都市計畫分區發展優先次序、未來地方建設時序及公共設施保留地劃設先後，訂定優先移轉次序後，繕造送出基地圖冊，於各該直轄市、縣（市）主管機關及鄉（鎮、市、區）公所公告周知及將公告之日期、地點登載當地報紙，並登載於直轄市、縣（市）政府網站。並且相關造冊資料公告後，依都容辦法第十五條之規定，應將其置於各該直轄市、縣（市）主管機關、鄉（鎮、市、區）公所及各地政事務所，供公眾查閱。此外，各該直轄市、縣（市）主管機關及鄉（鎮、市、區）公所，需提供送出基地所有權人與接受基地所有權人，各項必要之協調聯繫及諮詢服務。

於申請容積移轉時，與文化資產保存法不同者為，依照都容辦法所進行之容積移轉，申請人係為接受基地所有權人單獨進行申請⁹⁴（都容辦法第十六條），而不需會同送出基地所有權人。直轄市、縣（市）主管機關受理容積移轉申請案件後，應即審查，其審查得由該管主管機關訂定審查許可條件以進行之⁹⁵。若經審查不合規定者，駁回其申請；其須補正者，應通知其於十五日內補正，屆期未補正或補正不完全者，駁回其申請；符合規定者，除保存價值土地逕予核定外，應於接受基地所有權人辦畢下列事項後，許可送出基地之容積移轉（都容辦法第十七條）：

- (1) 取得送出基地所有權。
- (2) 清理送出基地上土地改良物、租賃契約、他項權利及限制登記等法律關係。

⁹² 容積移轉後，接受基地並非無所限制，必須依照都容辦法第十二條之規定：「接受基地於依法申請建築時，除容積率管制事項外，仍應符合其他都市計畫土地使用分區管制及建築法規之規定。」因此，於容積移轉後，尚可能因其他管制而造成移入之容積無法完全使用之狀況。

⁹³ 直轄市、縣（市）主管機關係指都容辦法第二條規定：「本辦法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」。

⁹⁴ 申請需檢具之文件，依照都容辦法第十六條之規定有一、申請書。二、申請人之身分證明文件影本；其為法人者，其法人登記證明文件影本。三、送出基地所有權人及權利關係人同意書。四、送出基地及接受基地之土地登記簿謄本。五、送出基地及接受基地之土地所有權狀影本。六、其他經直轄市、縣（市）主管機關認為必要之文件。

⁹⁵ 目前（民國九十六年5月）已有訂定審查需可要件之縣市計有台北市、台北縣、苗栗縣、台中市、台中縣、嘉義縣、台南縣、高雄市。

(3) 將送出基地依都容辦法第十三條規定贈與登記為公有。

此與前述文化資產保存法之容積移轉相同，此相關審查與許可機制中是否有必要有必要導入民眾參與之機制，亦有必要加以探討。

3、計算規定

許可容積移轉後，則是有關於容積移轉量體大小之規定。其計算公式由都容辦法第九條規定原則上為，接受基地移入之容積＝送出基地之土地面積×（申請容積移轉當期送出基地之公告土地現值÷申請容積移轉當期接收基地之公告土地現值）×接受基地之容積率。然針對保存價值土地，因其土地上已有建築物，故於計算可移轉容積時，必須扣除其基地上現已建築容積及基準容積⁹⁶之比率，亦即保存價值土地之接受基地移入容積＝接受基地移入之容積×【1－（送出基地現已建築之容積÷送出基地之基準容積）】。

送出基地基本上得將其未利用容積分次移轉，惟開放空間土地必須一次移轉之（都容辦法第十條第一項）。接受基地所得接受之容積亦非並無限制，於考量原有都市計畫之整體性下，接受基地可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則（都容辦法第八條第一項）；惟於例外情形下⁹⁷，可移入之容積得酌量增加，但不得超過該接受基地基準容積之百分之四十。除送出基地得分次移出容積外，接受基地亦得分次移入不同送出基地之容積，但其分次移入之總量不得超過上述總量之限制，自為當然（都容辦法第十條第二項）。

為瞭解其實際計算過程，以下茲舉一例說明之。假設有一開放空間土地之送出基地，其基地面積為 100 平方公尺、公告現值為每平方公尺 200 元；接受基地之基地面積為 200 平方公尺、公告現值為每平方公尺 400 元、容積率為 500%。因此，接受基地移入容積為 $100 \times (200 \div 400) \times 500\% = 250$ 平方公尺；而接受基地所得接受之容積不得超過基準容積之百分之三十，故不得超過 $200 \times 500\% \times 30\% = 300$ 平方公尺。是以，此接受基地得以接受之容積即為 250 平方公尺。

⁹⁶ 所謂基準容積係指都容辦法第五條第五項規定：「基準容積：指以都市計畫及其相關法規規定之容積率上限乘土地面積所得之積數。」。

⁹⁷ 所謂例外情形，係指都容辦法第八條第二項之規定：「位於整體開發地區、實施都市更新地區、面臨永久性空地或其他都市計畫指定地區範圍內之接受基地，其可移入容積得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之四十。」。

4、管理及其他事項

於容積移轉後，直轄市、縣（市）主管機關應即更新送出基地圖冊，將相關資料列冊送由主管建築機關實施建築管理及送該管土地登記機關建檔，並開放供民眾查詢（都容辦法第十九條）。另外，送出基地若是保存價值土地，則其於容積移轉後，送出基地上之建築物應永久保存，基地上之建築價值喪失或減損，土地所有權人應按原貌修復，課予土地所有權人維護該等具有保存價值之建物，以達到容積移轉保存該等建物之目的。

有關於容積移轉後之相關管理與處分事項尚有一重要規定，亦即都容辦法第十三條規定：「送出基地於許可其全部或部分容積移轉前，除第六條第一項第一款土地外，應視其類別及性質，將所有權之全部或部分贈與登記為國有、直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。前項贈與登記為公有之土地中，屬第六條第一項第二款之土地，限作無建築行為之公園、綠地、廣場、體育場所及兒童遊樂場等公共空間使用。」。詳言之，於送出基地中，開放空間土地與公共設施保留地於容積移轉前，其所有權必須由接受基地所有權人，依照都容辦法第十七條第一項第一款之規定，取得送出基地所有權後，再將該送出基地所有權贈與公有。此舉，即是藉由容積移轉之方式，取得開放空間與公共設施保留地之重要措施，擬藉此達成政府以無償方式，取得公共設施保留地之手段，並且解決長久以來，政府因財政窘困而無法徵收公共設施保留地之困境。

三、都市更新條例之容積移轉

（一）制定背景與理由

台灣近年來因經濟快速成長、產業蓬勃發展以及人口及速成長，往昔已發展之老舊都市地區，其建築物結構與環境品質已無法適應社會變遷與都市發展之需要，為解決該等問題，有必要針對老舊之都市地區進行更新，以改善都市環境與有效、合理運用都市土地。都市更新對於都市整體發展有極大影響，是以，須有一完整之法令依據加以規範以及健全之執行體系，俾能有效匡導公私部門共同參與投資辦理都市更新事業⁹⁸。職是，在此背景之要求下，於民國八十七年間即制定都市更新條例，以規範有關都市更新之事項，促進都市土地有效利用以及都市更健全之發展。

都市更新乃為一龐雜之事業，需要更新地區範圍內之土地所有權人及相關權利人之共同參與進行，準此，為期都市更新事業得以加快與順利進行，都市更新條例中於第五章設有相關獎助之規定，例如，第四十四條之

⁹⁸ 立法院公報 87 卷 42 期院會記錄，279 頁。

建築容積之獎助、第四十六、四十七條之稅捐之減免等等。另外，都市更新條例於制定時，亦自文化資產保存法引進容積移轉之概念⁹⁹，定有第四十五條¹⁰⁰，將其做為都市更新事業之獎助手段，其主要之制定目的為「明定更新地區範圍內公共設施保留地，依法應予保存或獲准保留之建築物所坐落之土地或街區，或為其他促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部移轉至同一更新地區範圍內之其他建築基地建築使用，以利都市更新工作之推展。」¹⁰¹，此外，第四十五條第二項之立法目的為「明定更新地區範圍內建築容積經全部移至其他建築基地建築使用之土地，其產權應登記為公有，以符合公平原則。」¹⁰²。

爰此，我國容積移轉制度之發展，不侷限於僅針對古蹟等保存目的而進行之容積移轉，而將容積移轉運用之目的與手段加以擴張，進一步運用於促進都市發展、更新方面。換言之，我國容積移轉制度隨著都市更新條例第四十五條之運行，已將我國容積移轉制度之運用，從消極保存古蹟與補償古蹟土地所有權人之方面，進入積極促進都市發展與更新之運用。

（二）規定內容與運作

因都市更新而於更新地區範圍內所進行之容積移轉，其送出基地為「更新地區範圍內公共設施保留地、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」；接受基地為「與送出基地同一更新地區範圍內之其他建築基地。」。惟有關依照都市更新條例第四十五條所進行之容積移轉，觀諸目前相關規定，並無有關本條文細部操作之作業事項規定。例如，應如何申請、容積移轉量體之計算、容積移轉後管理等事項，皆無所規定。於是，究竟是項條文之容積移轉該如何進行？不無疑義。有鑑於此，內政部將於研擬本條文修正草案時，考量修正更新地區範圍內之容積移轉，得準用都市計畫法第八十三條之一辦理¹⁰³。惟於本條文修正前，有關於本條文之容積移轉操作依據，尚無明文，於適用與執行上恐將產生問題，此實導因於立法上之缺漏。蓋綜觀是項條文中並無授權予行政機關進一步訂定相關作業規定，亦無明文有關事項規定之容積移轉得以準用他法加以執行。縱然目前並無相關作業事項規定，但於實務上，有關於本條文之容積移轉依舊有在執行。

⁹⁹ 立法院公報 87 卷 7 期委員會記錄，30 頁。

¹⁰⁰ 都市更新條例第四十五條規定：「更新地區範圍內公共設施保留地、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，其建築容積得一部或全部轉移至同一更新地區範圍內之其他建築基地建築使用。前項建築容積經全部轉移至其他建築基地建築使用者，其原有土地應登記為公有。」。

¹⁰¹ 立法院公報，87 卷 4 期，委員會記錄，304 頁。

¹⁰² 立法院公報，同註 98，388 頁。

¹⁰³ 王銘正、陳威志「中央政府容積移轉與獎勵措施之相關法規議題」收錄於『2005 年都市計畫法令研討會及座談會（北區研討會）』（內政部營建處主辦，2005 年）2 頁。

以台北縣為例，實務上為執行本條所規定之容積移轉，有關其細部操作事項，例如申請規定、容積移轉量體之計算規定等等事項，基本上係準用都市計畫法第八十三條之一規定，進而適用都市計畫容積移轉實施辦法，以進行都市更新之容積移轉。故為執行都市更新條例所規定之容積移轉，於現行法無另行規定其細部作業事項時，僅得以此過渡方式準用其他相關之規定進行。惟就法治國家原則之要求下，應儘速規定有關都市更新條例第四十五條容積移轉之相關作業事項，方能使行政機關執行時有所依據，以符合依法行政之原則。另方面亦使人民對都市更新之容積移轉之執行有所瞭解，進而得以清楚且明白地參與之。而有關於上述容積移轉準用之相關規定，已於前述都市計畫法與都容辦法中有所介紹，故加以贅述。



第三節 基於都市計畫之容積移轉

除上述有關於容積移轉之法律規定外，我國尚有以其他形式進行之容積移轉。亦即以都市計畫所進行之容積移轉。此等之容積移轉主要係於台北市與台北縣進行。其中，台北市都市計畫之容積移轉主要為「擬訂台北市大同區大稻埕歷史風貌特定專用區細部計畫」（以下稱大稻埕計畫）。而台北縣都市計畫之容積移轉主要為「17處都市計畫區之土地使用分區管制要點」（以下稱台北縣十七處等管制要點）¹⁰⁴。兩者有關於容積移轉之規定有所差異，故而，以下茲分別論述之。

一、大稻埕計畫

（一）計畫擬定之背景

大稻埕位於台北市西區，為台北市最早發展之地區，其中係以迪化街為最具有歷史價值之街區，街區內之建物多為自清末、日據時期所遺留下之台灣傳統建物¹⁰⁵，相當具有保存價值。惟近年來受到都市擴張及房地產景氣之影響，本區之舊建物陸續遭到拆除，並出現許多新建築，而使既有市街特色逐漸改變。然而於民國八十年間整個街區內仍大致維持著早年之空間形式，保留現代都會空間所欠缺之歷史內涵與獨特空間品質¹⁰⁶。因此，為維護本區之特有景觀，台北市政府依照都市計畫法第三十二條之規定，變更大稻埕附近地區原商業區及住宅區為特定專用區，進而於民國八十九年一月擬訂大稻埕計畫。其計畫之主要構想為維護並擴展既有住商鄰里基礎，促進街區均衡發展，再造街區發展；塑造富地區特色之公共空間及街道景觀，提升整體公共空間品質；促進本計畫區內歷史性建築物之適當維新及整體街區歷史風貌護育，並塑造新舊建築物共存共榮之歷史街區聚落¹⁰⁷。

據此，為達上述計畫構想目標，並且為保存歷史性建築物及街區傳統尺度與整體風貌，以及維護本計畫區內土地及建築物所有權人之開發權益，鼓勵其配合保存歷史性建築物，以提昇社區護育歷史街區之意識及認同，特訂定「大稻埕歷史風貌特定專用區容積移轉作業要點」（以下稱大稻

¹⁰⁴ 此管制要點主要係依據都市計畫法第二十二條及都市計畫法台灣省施行細則第三十五條規定，於擬定細部計畫時，應於都市計畫書中訂定土地使用分區管制要點之規範而來。

¹⁰⁵ 「擬訂台北市大同區大稻埕歷史風貌特定專用區細部計畫案」（89府都四字第8900475801號，2000年1月27日）3頁。

¹⁰⁶ 「變更台北市大同區大稻埕附近地區主要計畫為大稻埕歷史風貌特定專用區主要計畫案」（89府都四字第8900475800號，2000年1月27日）5頁。

¹⁰⁷ 台北市政府都市發展局『大稻埕歷史風貌特定專用區簡介－如何辦理容積移轉』（2001年9月）2頁。

埕容移要點)。允許一宗建築基地配合歷史性建築物保存及「大稻埕歷史風貌特定專用區都市設計管制要點¹⁰⁸」規定，將建築基地之可建築容積一部分或全部移轉至另一宗建築基地¹⁰⁹。

於是，在上述之背景下，台北市開始有其自身容積移轉之產生。於此特定專用區內，有關容積移轉之相關事項規定，主要係依照大稻埕容移要點進行之。大稻埕容移要點自制定後，實施至民國九十二年間，已有二十餘件容積移轉案件經台北市政府核准。惟經地區所有權人與建築業界反應，為使容積交易能更活絡，進而提升所有權人對傳統建築保存意願，有效促進迪化街區更新改建，帶動地區發展，故擬檢討該要點規定，以使容積移轉更為迅速公平有效率，以活化地區發展，爰針對大稻埕容移要點加以修訂¹¹⁰。為此，有關大稻埕特定專用區之容積移轉事項，茲就現行大稻埕容移要點之相關規定加以說明。

(二) 規定內容與運作

1、當事人

(1) 送出基地所有權人

於大稻埕容移要點之規定下，下列各該土地之所有權人，得成為送出基地所有權人（大稻埕容移要點第五點）：本計畫區內歷史性建築物（含古蹟）所定著之土地；歷史街區內建物所定著之土地；為塑造傳統街區特有風貌經台北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過得為容積移轉之土地。由此可知，得成為送出基地者之共同特徵即為，於基地上方必須存在有具歷史性價值等之建築物，於為保存或維護該等建物之理念下，將該等基地規定為送出基地，以保存該等建物並給予該土地所有權人容積移轉對價之補償。

(2) 接受基地所有權人

就接受基地而言，大稻埕容移要點與前述之容積移轉有所不同，本要點直接明確指定得成為接受基地之區域，而非僅是與送出基地同一主要計畫地區或同一鄉（鎮、市）內任何可建築土地。於考量都市計畫之整體性等前提下，本要點所規定之接受基地亦不脫離台北市主要計畫地區，惟僅是更加明確指出接受基地之地區。該等地區主要分為兩者（大稻埕容移要點第九點），一為指定接受區，其中又分為以下地區：本歷史風貌特定專用

¹⁰⁸ 主要係針對大稻埕歷史風貌特定專用區內之歷史建築物與非歷史建物之相關建築格式規範加以規定，以達大稻埕計畫維護並保存該特定專用區內之建物目的。

¹⁰⁹ 同註 105，12 頁。

¹¹⁰ 「修訂『臺北市大同區大稻埕歷史風貌特定專用區細部計畫案』內『大稻埕歷史風貌特定專用區容積移轉作業要點』案」（92 府都四字第 09228275100 號，2003 年 12 月 26 日）1 頁。

區內歷史街區以外街廓；淡水線、木柵線捷運車站鄰近街廓¹¹¹暨台北市政府公告之捷運車站附近容積接受區；大同區重慶北路、承德路兩側街廓；內湖第四期、五期、六期重劃區；基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區、基隆河成功橋上游河道截彎取直後兩側土地；南港經貿園區；其他經台北市政府劃定公告之容積移入地區。另一為非指定接受區，係指除指定接受區範圍外，台北市行政區內任一宗可建築土地。上述接受地區內之可建築用地所有權人即為接受基地所有權人。而此容積移轉亦與前述之容積移轉相同，送出基地得分次移出其容積，另外，接受基地亦可例外地成為送出基地，亦即，接受基地於申請建築時，因基地條件之限制，而未能完全使用其獲准允接受之容積量者，得移轉至其他接受基地使用，但以一次為限（大稻埕容移要點第八點）。

2、申請與審查事項

有關於本特定專用區之容積移轉，主要係由接受基地所有權人申請之（大稻埕容移要點第三點）¹¹²。由於，本要點之主要制定目的¹¹³係為保存相關歷史建物，故於接受基地所有權人提出申請時，則要求需提出相關建物之保存計畫，於審查通過後，始得進行容積移轉。有關該類建物維護計畫，依照建物性質之差異，而有不同之作法，主要分為兩大類一為歷史性建物，另一為非歷史性建物（大稻埕容移要點十一點）。

就歷史性建物而言，需由送出基地所有權人提出建築維護事業計畫，經台北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過，並經台北市政府核定後，由接受基地所有權人與送出基地所有權人，達成歷史性建築物維護工程協議，並經容積移轉審查通過後，即得全數移轉可移轉容積量。此外，若依非歷史性建築物原貌重建者，得比照歷史性建築物之移轉程序辦理。

就非歷史性建物而言，其又細分為兩小類，一為迪化街二側之建物，

¹¹¹ 所謂「鄰近街廓」係以捷運車站出口半徑五百公尺做為申請容積移轉移入指定接受必要條件。請參前揭函（註 110），7 頁。

¹¹² 申請所需檢具之文件，係由大稻埕容移要點第十二條所規定，主要有一、申請書；二、申請人之國民身份證影本；三、送出基地所有權人及權利關係人同意書；四、送出及接受基地標示圖、土地使用分區證明書；五、送出基地與接受基地之土地登記簿謄本與土地所有狀影本；六、台北市政府核定送出基地建築計畫書圖之簡要內容；七、其他經台北市都市發展局認為必要之文件。送出基地內屬歷史性建築物者，需另檢附建築維護事業計畫與建築維護工程協議書。

¹¹³ 本要點之制定目的為大稻埕容移要點第一點所明定：「為促進大稻埕歷史風貌特定專用區內歷史建築物之保存，塑造傳統街區整體風貌，兼顧送出基地所有權人及接受基地所有權人之權益，訂定本要點。」。

其須由送出基地所有權人依「大稻埕歷史風貌特定專用區都市設計管制要點」規定提出建築計畫，經台北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過，且經台北市政府核定後，由接受基地所有權人與送出基地所有權人達成建築工程協議，經容積移轉審查通過後，即得全數移轉可移轉容積量。另一為非屬迪化街二側之建築物，其須依「大稻埕歷史風貌特定專用區都市設計管制要點」規定，依迪化街二側建築物之管制項目建築，始得比照迪化街二側建物之移轉程序辦理。

3、容積移轉量體之計算規定

有關於送出基地得以移出之容積量，主要為大稻埕計畫規定各使用分區及用地之基準容積扣除實際保存及新建之建築容積。但歷史性建築物所定著之土地，倘捐贈該歷史性建築物及土地為台北市所有，並完成維護保存再利用，得全數移轉其總容積，亦即得不扣除現有之容積（大稻埕容移要點第六點），以藉此鼓勵私人將歷史性建築物捐贈予公有而加以保存。確定得為移出之容積量體後，該得為移轉之量體必須經過換算，才能移轉至接受基地，而依大稻埕容移要點所進行之容積移轉，其換算依照都容辦法之計算公式核定（大稻埕容移要點第七點），故有關此計算說明，不再贅述。

同樣的，為考量都市計畫之整體性，接受基地所得接受之容積，並非毫無限制，但因接受基地之性質上有所差異，對於各種接受基地所得接受容積之上限亦有所不同。倘若，接受基地係大稻埕計畫所指定之接受區者，每一基地可接受容積量，不得超過該基地原法定容積量之百分之四十。若屬非指定接受區中某些特定分區者¹¹⁴，每一基地可接受容積量，不得超過該基地原法定容積量之百分之三十（大稻埕容移要點第十點）。

4、管理及其他事項

由申請容積移轉審查通過後，為避免容積移轉後產生相關權利糾紛與產權複雜之問題，申請人（送出基地所有權人）必須完成清理送出基地上土地改良物、租賃契約、他項權利及限制登記等法律關係後，由台北市政府核發「容積移轉許可證明」，許可送出基地之容積移轉，並副知台北市政府工務局建管處套繪登錄及管理，且送由台北市政府地政處建檔（大稻埕容移要點第十三點）。

由於，依照本要點所進行之容積移轉主要目的係為維護保存相關建

¹¹⁴ 該特定分區為以下，特定專用區（一）（供特定商業使用）及特定專用區（二）（供一般商業使用）得移轉至本市都市計畫範圍內劃定之商業區，特定專用區（三）（供特定住宅使用）及特定專用區（四）（供河濱住宅使用）得移轉至本市都市計畫範圍內劃定之住宅區。

物，並且於申請容積移轉時亦規定必須提出相關維護計畫，審查通過後始得進行容積移轉。但為避免送出基地所有權人未依建築維護事業計畫施工及完成驗收者，發展局得聘任專業人士進行該建築物維護工作，並撤銷容積移轉許可及副知工務局建管處不予核發或撤銷有關接受基地移轉容積中，屬本計畫核予容積評定增加部分之使用執照（大稻埕容移要點第十五點）。

最後，於容積移轉完成後，台北市都市發展局定期編製閱覽圖冊，並公布許可容積移轉之送出基地相關資料，以及經審議通過之接受基地區位與容積移轉量，供民眾查詢及相關審核作業參考。

二、台北縣十七處等管制要點

（一）要點訂定之背景

台北縣因早期發展過速，以致於人口過度集中於都市計畫地區，並且該縣之都市計畫實施進度落後，導致影響都市健全發展，亦產生公共設施嚴重不足之狀況。據此，台北縣於民國八十六年六月間，配合訂定台北縣十七處等管制要點，以全面施行該縣都市計畫地區容積管制。綜觀台北縣十七處等管制要點之內容，除管制外，亦包含許多獎勵之概念，例如第九¹¹⁵、十¹¹⁶、十一¹¹⁷、十二點¹¹⁸等，皆為針對容積獎勵之事項規定，其中，第

¹¹⁵ 台北縣十七處管制要點第九點規定：「為鼓勵基地之整體合併建築使用及設置公益性設施，得於計畫書訂定左列獎勵措施：（一）建築基地設置公共開放空間獎勵部分依內政部訂定「實施都市計畫地區建築基地綜合設計鼓勵辦法」規定辦理。（二）建築物提供部分樓地板面積供左列使用者，得增加所提供之樓地板面積。但以不超過基地面積乘以該基地容積率之百分之三十為限。1.私人捐獻或設置圖書館、博物館、藝術中心、兒童青少年、勞工、老人等活動中心、景觀公共設施等供公眾使用，其集中留設之面積在一百平方公尺以上，並經目的事業主管機關核准設立公益性基金管理營運者。2.建築物留設空間與天橋或地下道連接供公眾使用，經交通主管機關核准者。（三）凡建築物增設停車空間，且提供公眾使用者，得依「台灣省建築物增設停車空間鼓勵要點」規定增加興建樓地板面積。」。

¹¹⁶ 台北縣十七處管制要點第十點規定：「為鼓勵都市老舊地區及窳陋地區之改建，凡基地符合下列各項規定，且其開發計畫送經縣府都市設計審查委員會審查通過者，得增加之樓地板面積為基地面積乘以該基地容積率之百分之二十。（一）建築基地為一完整街廓或面積在商業區達一千平方公尺，在住宅區、行政區、社教用地及機關用地面積達一千五百平方公尺以上，或依都市計畫所劃定之市場用地且整體改建者。建築基地跨越兩種以上使用分區或用地時，各分區或用地所佔面積與前項規定最小面積之比率合計值應大於一。

（二）基地面臨道路寬度及臨街最小長度規定：

1. 道路寬度 8 公尺，臨街長度 40 公尺。
2. 道路寬度 8 公尺（不含）以上 12 公尺以下，臨街長度 35 公尺。
3. 道路寬度 12 公尺（不含）以上 20 公尺以下，臨街長度 30 公尺。
4. 道路寬度 20 公尺（不含）以上，臨街長度 20 公尺。

（三）基地內現有合法建物其總樓地板面積與總基地面積之比達百分之一百二十以上者。」。

十一點與第十二點之規定則有隱含容積移轉之概念。雖曰該規定文義主要係針對於捐贈公共設施保留地或古蹟等建物時，得於可建築用地上獲得獎勵之容積。惟探究其內涵，亦是透過法律設計將公共設施保留地或古蹟等建物於形式上所保有之容積，移轉至其他可建築用地上，此與前述之古容辦法或都容辦法所進行之容積移轉，於理念上並無二致，僅是操作等事項上有所差異矣。是以，以下茲就台北縣十七處等管制要點第十一、十二條之內容¹¹⁹，說明其有關容積移轉事項。

¹¹⁷ 台北縣十七處管制要點第十一點規定：「為加速公共設施用地取得及增進都市環境品質，凡基地面積超過一千平方公尺自願無償捐贈公共設施用地者，得增加興建之樓地板面積。捐贈土地屬都市計畫公共設施用地且與申請建築基地銜接者，得增加之樓地板面積為所捐贈土地面積之二倍。捐贈土地屬同一都市計畫區內之公共設施用地，但未與申請建築基地銜接者，得增加之樓地板面積為所捐贈土地面積之二倍乘以捐贈土地平均公告現值與申請建築基地平均公告現值之比。捐贈申請建築基地最近距離三〇〇公尺內之可建築用地作為公共設施，供公眾使用，其建築計畫送經台北縣都市設計審議委員會審查通過者，得依下列規定予以獎勵。

1. 所捐贈之公共設施應興關完成之項目及內容，由本府都市設計審議委員會審查通過者為準，並由該會決議得委由捐贈人或該社區管理委員會代為管理維護。

2. 所捐贈之土地不得計入法定空地。

3. 獎勵標準：

(1) 鄰里性公園、兒童遊樂場、綠地

A. 捐贈最小規模 a. 面積八百平方公尺以上且有聯外道路。b. 形狀方整且非屬畸零地或裡地。c. 應興關完成。

B. 獎勵樓地板面積捐贈土地面積×容積率×一五〇%

(2) 社區活動中心、派出所、消防隊、社教機構用地

A. 捐贈最小規模 a. 面積三百平方公尺以上。b. 基地面臨十二公尺以上道路，臨接深度十五公尺以上。c. 無需興關。d. 需經目的事業主管機關同意。

B. 獎勵樓地板面積捐贈土地面積×容積率×一五〇%

上述土地之捐贈，應於申請建築執照時，檢附自願捐贈同意書，並於建築開工前完成土地捐贈手續；而公共設施部分，應於申請核發建築使用執照前，興建完竣經縣府工務局勘驗合格並移轉登記為各該主管機關所有，始得核發建築使用執照。」。

¹¹⁸ 台北縣十七處管制要點第十二點規定：「經政府機關列為古蹟或經本縣核定具保存維護價值之建築物，該土地及建築地上物整體捐贈予該主管機關者，得依左列規定，增加興建之樓地板面積：

1. 建築計畫送經本縣都市設計審議委員會審查通過，且應於申請建築執照時，檢附自願捐贈同意書，並於建築開工前完成捐贈手續，否則不得開工建築。

2. 增加之樓地板面積以同一都市計畫區之住宅區容積率乘以捐贈土地面積計算。

3. 增加樓地板面積之興建，限同一都市計畫區內同一建築計畫為之。」。

¹¹⁹ 台北縣自身之容積移轉主要係依照此兩條文，其中又屬依照台北縣十七處等管制要點第十一條，關於捐贈公共設施保留地之容積移轉為大宗。台北縣自民國八十九年至民國九十四年，捐贈公共設施保留地而進行之容積移轉施行效果如下表所示。

年度	捐贈筆數	捐贈面積（公頃）	捐贈公告現值總值
89	43	0.45	約 3 億元
90	100	1.09	約 6 億元
91	54	1.35	約 8.5 億元
92	187	3.2	約 18.6 億元
93	480	7.11	約 45.9 億元

(二) 規定內容與運作

台北縣十七處等管制要點有關於容積移轉之規定，主要係於第十一點、第十二點所明文，鑑於兩點所規定之適用標的與操作事項有所不同，因此，以下分別論述之。

1、台北縣十七處等管制要點第十一點

(1) 當事人

① 接受基地所有權人

於第十一點之規定下，接受基地所有權人為「面積超過一千平方公尺並自願無償捐贈公共設施保留地之建築地」之所有權人。

② 送出基地所有權人

送出基地所有權人基本上為公共設施用地之所有權人，而依其所做落之地點又分為與接受基地銜接者、與接受基地屬同一都市計畫區內，但未與接受基地銜接者；例外情形者為，距離接受基地最近距離三百公尺內之可建築用地而將其捐贈為公共設施、供公眾使用者。自該規定文義以觀，送出基地與接受基地所有權人應為同一人，此與容積移轉原本制度概念並無衝突，蓋如紐約當時容積移轉施行之初，尚規定接受基地與送出基地須為同一所有人¹²⁰，就容積移轉制度而言，僅需有接受基地與送出基地，而其個別所有權人是否為同一人，則不在所問。

(2) 申請事項

申請人於提出申請時，必須併同建照申請案件一同進行審查，經過主管機關內部審查與現場勘查後，若同意核准，則加以核准；若不合規定者，則要求補正之後，再行核准。於核准容積移轉後三個月內，需將該捐贈之土地登記予台北縣政府，於完成登記後，則核發建照副本，申報開工建築¹²¹。

(3) 容積計算規定

有關於此容積移轉之計算規定，係依照其送出基地之類別而有所不同。首先，送出基地若是與接受基地銜接者，得移出之容積為送出基地土地面積之兩倍。其次，送出基地係與接受基地為屬同一都市計畫區內，但

94	761	8.3	約 44 億元
總計	1631	21.6	約 127 億元
節省徵收補償費（公告現值加四成計算）			約 180 億元

有關於台北縣容積移轉之統計資料請參陳耀東「台北縣容積移轉與獎勵措施機制」之簡報內容，收錄於前揭書（註 103）。

¹²⁰ 中山善夫，前揭文（註 5）145 頁。

¹²¹ 有關申請事項流程規定，請參陳耀東，前揭文（註 119）。

未銜接者，其得移出之容積為，送出基地土地面積之兩倍乘以捐贈土地平均公告現值與申請建築基地平均公告現值之比。最後，送出基地為建築用地但捐贈為公眾使用者，其得送出之容積為送出基地面積 \times 容積率 \times 一五〇%。

2、台北縣十七處等管制要點第十二點

(1) 當事人

①送出基地所有權人

送出基地所有權人為經政府機關列為古蹟或經台北縣核定具保存維護價值之建築物所附著之土地所有權人。

②接受基地所有權人

於考量都市計畫整體性下，接受基地為與送出基地同一都市計畫區內之可建築用地所有權人。

(2) 申請事項

有關此容積移轉之申請事項，基本上與第十一點所規定大同小異，僅是捐贈之標的有所差異矣。詳言之，第十一點主要必須捐贈公共設施保留地或捐贈供公眾使用之建築用地，並登記予台北縣政府後，始得進行建築事項；而第十二點之規定，係須將古蹟或具有保存價值之建築物與該等建物所附著之土地捐贈登記予台北縣政府後，始得進行建築事項。

(3) 容積計算規定

有關於本點容積移轉之計算規定皆較前揭任一容積移轉規定為簡略，主要為以同一都市計畫區之住宅區容積率乘以捐贈土地面積計算，而非以送出基地為基準加以計算，亦無經過容積換算之計算。就容積移轉制度而言，容積僅不過是計算發展權之工具，應如何衡量可移轉之發展權大小，本可依制度設計而有所不同，自不待言，惟此計算方式是否妥適，非無探究之餘地。

第四節 綜合歸納與問題整理

我國容積移轉制度如上兩節所述，主要分為基於法律之容積移轉與基於都市計畫之容積移轉。此兩大容積移轉中，尚有基於不同法律或計畫所施行之容積移轉，各項容積移轉規定中具有共通點，並構成我國容積移轉之特色與內涵。然是等規定並非完美，尚存在相關之法律問題，故以下先就我國容積移轉制度之內容、特色等加以歸納，並進一步提出相關法律問題。

一、我國容積移轉之特色

(一) 將容積移轉運用於消極之補償手段

我國容積移轉制度如同前述，雖然有針對都市更新促進土地有效利用，屬於較為積極之容積移轉運用外，我國容積移轉主要皆運用於補償等消極手段。針對此等補償手段而言，其主要補償之標的為古蹟等保存用地；故以下就此等補償目的內容加以闡述。

首先，就古蹟等保存用地之補償而言，主要起於民國八十六年之文化資產保存法，蓋以往針對文化資產保存之手段較為嚴苛，嚴重限制古蹟等保存用地以及遺跡等土地所有權人之財產權；惟針對此等限制，相關法律未設有任何補償之規定，有違憲法保障人民財產權之意旨。故自美國導入容積移轉之概念，利用私人間容積移轉之方式，使私有古蹟等保存用地所有權人等得藉此獲得容積移轉之對價，以為其土地發展受限之補償，並減輕政府對於是等補償經費之支出。此外，亦得使接受基地所有權人，得藉由容積移轉制度獲得額外之容積利用權，使其土地得做更有效之利用。嗣後，於各法律與都市計畫中，陸續產生相關補償古蹟等保存用地之容積移轉。

再者，於都市計畫法第八十三條之一中規定相關古蹟等保存用地，亦得藉由容積移轉，獲得其土地發展受限之補償。另，都市更新條例第四十五條中，亦規定於更新地區範圍內之相關保存用地，亦得以容積移轉補償其發展受限之損失；惟其相關細部作法並未規定，有必要加以檢討。

其次，為保存大稻埕地區自清末與日據時期所遺留之台灣傳統建物，避免其因都市發展之洪流而遭破壞，台北市政府特別擬定大稻埕細部計畫，針對大稻埕地區內相關文化資產加以維護與保存，針對此等文化資產

之保存與維護手段，即利用容積移轉之方式達成。大稻埕地區內相關古蹟等保存用地，允許該等土地得進行容積移轉，以獲得發展受限之補償；又，此計畫特別要求古蹟等保存建物之維護，土地所有權人必須提出相關建物維護事業計畫後，始得進行容積移轉。

最後，我國古蹟等保存用地之容積移轉運用，主要乃用於補償是等土地所有權人於土地發展受限上之損失，使政府減少此等古蹟補償之支出經費。原則上，於容積移轉後，是等古蹟等保存用地之所有權仍維持為私有，由原土地所有權人加以維護。從而，於此等古蹟保存用地於容積移轉後，土地所有權仍保持為私有之前提下，土地所有權人對於該等土地亦保有處分、收益及使用等權利，故其尚得於土地交易市場中進行相關交易行為。然如同前述，容積移轉後對於土地所有權之內容本質已有所改變，而此等送出基地尚得於土地交易市場中進行交易，若無適當之公示方式，恐將使第三人不知容積移轉之情事，而購買業經容積移轉之送出基地，產生相關損害，危害土地交易市場之安定性。針對此等問題有必要加以釐清，故於後述章節中將加以探討之。

（二）將容積移轉運用於特定土地之取得

除上述將容積移轉運用於古蹟等土地之補償外，亦有將容積移轉運用於其他特定土地之補償；惟此等補償乃於私人間給予容積移轉對價後，則由政府無償取得該等送出基地之所有權。故藉由此等容積移轉之進行，政府則無償取得特定土地之所有權；故以下針對此等容積移轉加以闡述。

1、古蹟等保存用地之取得

誠如前述，於大稻埕計畫中乃以容積移轉之方式，補償古蹟等保存用地發展受限之損失，於容積移轉後該等送出基地仍保持為私有，故僅將容積移轉作為補償手段。惟為使政府取得古蹟保存用地而以便維護，又更進一步將此補償之手段擴張，規定土地所有權人得將土地所有權移轉為台北市所有，以獲得更高之容積移轉補償，提供更多之誘因，促使土地所有權人將所有權移轉為公有，使政府無償取得是等古蹟土地之所有權。

另外，台北縣針對其都市之發展，訂定台北縣等十七處管制要點，其中第十二點規定「經政府機關列為古蹟或經台北縣核定具有保存維護價值之建築物所附著之土地」得將其未利用之容積，移轉予其他可建築用地。惟此規定之特點為此等送出基地於容積移轉後，必須將其土地所有權移轉為台北縣政府所有，此乃強迫性將土地所有權等移轉為公有之規定。藉此，台北縣政府得利用容積移轉之方式，無償取得是等古蹟保存用地，達到妥善保存目的。

2、公共設施保留地之取得

首先，我國都市計畫法自民國六十一年以來至民國七十七年間，對於都市計畫所規劃之公共設施保留地遲遲無法有效加以徵收，又大法官對此現象作出釋字三三六號解釋，認為此等無法徵收公共設施保留地之狀況，與憲法並無抵觸。加上政府無足夠之財源徵收此等土地，使此等公共設施保留地所有權人遲遲無法受到應有之補償；為解決此狀況，都市計畫法第八十三條之一針對公共設施保留地規定得利用容積移轉之方式，使政府無須支出補償費用，藉由私人間容積交易之行為，讓該等土地所有權人獲得容積移轉之對價而有所補償。抑且規定於容積移轉後，須將土地所有權移轉為公有，使政府得無償取得公共設施保留地，以解決政府長久以來徵收經費不足之問題。

再者，為促進都市更新之進行，都市更新條例第四十五條亦有相關容積移轉之規定。為促進更新地區內公共設施用地之取得，抑且使政府得無償取得此範圍內公共設施保留地，故都市更新條例第四十五條規定，針對更新地區範圍內之公共設施保留地得以容積移轉方式，使土地所有權人以容積移轉之對價獲得應有補償，並於容積移轉後須將其土地所有權移轉為公有。故而，政府即得藉由容積移轉補償該等土地所有權人，並無償取得公共設施保留地。

其次，台北縣十七處等管制要點第十一點，亦有針對公共設施保留地之容積移轉加以規範。此規定亦是藉由私人間容積交易之行為，使公共設施保留地獲得應有之補償，且使台北縣政府無償取得公共設施保留地之所有權。針對此容積移轉之成效，自民國八十九年至民國九十四年間，台北縣政府取得約 21.6 公頃之公共設施保留地面積，節省約 180 億元之徵收補償經費。故以容積移轉之方式取得公共設施保留地，對於現在地方政府經費不足之問題，得提供相當之挹注。

最後，早期公共設施保留地徵收財源不足之問題，對於人民財產權造成極大之限制，卻遲遲未獲得應有之補償。就政府而言，卻礙於徵收經費之不足，對於徵收公共設施保留地一事，亦心有餘而力不足。對此，則導入容積移轉之概念，將容積移轉本來運用於古蹟等保存補償之概念，擴張運用於對於公共設施保留地之補償，並且規範凡經容積移轉之公共設施保留地必須將其土地所有權移轉為公有，以促進都市良好之發展。藉此，以求緩和我國長久以來令人詬病公共設施保留地遲遲無法徵收之問題。

3、開放空間用地與其他土地之取得

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用地，於容積移轉後應視其類別其性質，將其土地所權全部或部分移轉為公有（都容辦法第六、十三條）。是以，此等開放空間用地並非如同前述之公共設施保留地為發展受限之土地，此等土地乃為可建築用地，僅是於特定目的下，如改善都市環境或景觀等目的，得經由容積移轉後，將此送出基地作為公共開放空間之使用；抑且為便於管理，規定此等土地須將其所有權移轉為公有。職是，國家亦可利用容積移轉之方式，無償取得此等開放空間土地之所有權。

另外，都市更新條例第四十五條中，亦規定「其他為促進更有效利用之土地」得進行容積移轉，抑且於容積移轉後，此等土地亦必須登記為公有。如是，政府得於更新地區範圍內，藉由私人間容積移轉之方式，無償取得此等土地之所有權；並由政府加以管理與應用，以促進更新地區內之相關更新工作進行。

（三）容積得分次移轉

綜觀現行容積移轉之相關制度規定，除依照台北縣 17 處管制要點所進行之容積移轉外，其他容積移轉規定皆有一向共通之特色；亦即，接受基地無須一次將其容積全部移轉出去，而得分次地將其所有移轉之容積移轉出去。此主要是為了增加容積移轉之彈性，蓋若限制送出基地須一次完全將其所擁有之容積移轉與他人，於容積移轉交易市場中，未必有此需求，恐增加容積移轉之難度，而有礙於容積移轉之運作，使容積移轉補償之功能無法充分發揮。因此，藉由容積之分次移轉，使送出基地所有權人得不必一次且完全地將其所擁有之可移轉容積移轉出去，而得分次、分批將其可移轉之容積移轉予不同之送出基地所有權人，藉此增加容積交易之彈性。

（四）接受基地例外成為送出基地

我國容積移轉制度中，原則上送出基地皆由相關規定加以明示其成立之要件，其目的皆為特定用途土地之容積移轉運用，如古蹟與公共設施保留地等，使送出基地得以獲得保存，或使國家得藉由容積移轉取得送出基地所有權。然而，於我國容積移轉制度中，卻有一特別之送出基地。亦即，接受基地於接受容積後，於特定條件下，得例外成為送出基地，將其容積移轉於其他接受基地。

詳言之，除台北縣 17 處管制要點外，我國各容積移轉皆規定，接受基地於申請建築時，因基地條件之限制，而未能完全使用其獲准接受之容積者，得移轉至其他接受基地，此亦為我國容積移轉制度之特色。藉此以避

免接受基地於接受容積後，於申請建築時，因基地等條件之限制，造成其無法完全使用接受之容積，而產生相關損失。

（五）結語

綜觀上述，我國容積移轉主要運用於古蹟等保存用地發展受限之補償，以及對於公共設施保留地及其他特定目的土地之補償與取得。就前者而言，主要目的乃為補償其土地發展受限之損失，並非利用容積移轉取得其所有權，故大部分此類容積移轉之送出基地，於容積移轉後，其所有權仍保持為私有之狀態。土地所有權人仍對該土地保有使用、收益與處分等權利，因此其尚得於一般土地市場中進行相關交易。就後者而言，主要乃為解決政府徵收財源不足之問題，藉由私人間容積移轉之對價，補償送出基地所有權人，並規定於容積移轉後，該等送出基地之所有權必須移轉為公有，使政府得無償取得公共設施保留地及其他特定目的之土地。

另外，為增加容積移轉之彈性，我國容積移轉亦規定送出基地得分次將其容積，移轉與其他接受基地，使容積移轉運作過程中更具彈性。另者，亦規定接受基地於接受容積後，因基地條件等限制，亦得將其已移入之容積，例外移轉予其他接受基地，而使接受基地例外成為送出基地。

從而，就我國容積移轉制度整體以觀，主要乃將容積移轉作為補償手段之一種，屬於較為消極之運用。然而，容積移轉之作用，不僅得補償發展受限土地之損失，其尚得運用於都市發展等手段面；是以，是否得將我國容積移轉運用面加以擴張至較為積極面之運用，有其討論之價值。就此，日本多半將容積移轉運用於都市開發等積極面操作，故於其作法與概念運用，對於我國僅將容積移轉用於補償等消極面而言，或具有相當之參考價值。針對此部分之討論，將於第五章中詳加論述。

最後，以上有關於我國容積移轉之特色，如將容積移轉做為古蹟等保存用地之補償、容積得分次移轉以及接受基地得例外成為送出基地等特色，將產生相關法律上之問題。鑑此，以下則針對我國相關容積移轉之法律問題加以探討。

二、我國容積移轉法制之問題

(一) 容積移轉之公示問題

首先，我國容積移轉制度是由美國所導入，因此制度中許多基本概念乃係援用美國制度之理念。例如，原則上容積移轉乃由私人間進行移轉，於容積移轉後，送出基地土地所有權人不因容積移轉而失去土地所有權。此等概念之主要係將容積移轉運用於補償古蹟土地等所有權人之損失，並於容積移轉後該土地所有權仍保持為私有而得繼續使用之。然我國因為特殊情況之需要，於都市計畫法第八十三條之一、都市更新條例第四十五條與台北縣十七處等管制要點第十一點中，分別規範得由私人間利用容積移轉之方式，由政府無償取得公共設施保留地之所有權；抑且都市計畫法第八十三條之一亦規定相關開放空間用地，亦得藉由容積移轉之方式由政府無償取得所有權，而產生容積移轉後公共設施保留地與開放空間土地之所有權必須移轉為公有。

是以，我國藉此將容積移轉作為補償之手段，使政府得藉容積移轉，由私人間之交易解決政府財政不足，以補償該等公共設施保留地所有權人等之損失，亦得使政府無償取得公共設施保留地與開放空間用之所有權。當此等土地所有權移轉為公有後，其將用於特定目的且其處分亦受到相關法律之限制，故其於土地市場之流動性要較一般私有土地為差，原則上將比較不會產生相關交易糾紛與問題。

然而，如同前述，如古蹟等保存價值之土地，除大稻埕計畫自願捐贈予台北市政府之古蹟土地與台北縣十七處等管制要點第十二點之古蹟土地，須於容積移轉後將其土地所有權移轉為公有外；基於文化資產保存法、都市計畫法與都市更新條例之古蹟等保存用地，於容積移轉後，其所有權仍保持私有，土地所有權人仍擁有對於該土地之使用及處分等權能。故而，於容積移轉後，該等古蹟等送出基地之土地所有權人，仍得將其送出基地於土地市場中與第三人進行交易。此外，就我國目前相關容積移轉制度中，接受基地於容積移轉後，其所有權皆由私人所有，將增加之容積與其原有之容積結合後，得為更有效之利用；當然，接受基地所有權人亦得於容積移轉後，將其接受基地所有權於土地交易市場中進行交易。綜上，於容積移轉後，不論對於送出基地抑或接受基地之所有權內容，將有使用權內容之增減而產生所有權本質上之變化，而此等土地又將於容積移轉後，有於土地交易市場中進行交易之可能性，故針對此等土地權利內容之巨大改變，若無適當之公示方式，將使外界難以知悉，進而由不知容積移轉情事之第三人，購買此業經容積移轉之私有土地，造成相關損失。然而我國目前容積移轉後之相關公示方式究竟為何？是否得以避免上述之相關問

題，不無疑義。

再者，誠如前述，依照古容辦法第九條、都容辦法第十條、大稻埕容移要點第八點之規定，我國容積移轉制度特色之一為容積得分次移轉。此分次移轉之規定必須有相關配套措施，否則恐將引發相關問題。詳言之，當送出基地僅移出一部分之容積後，外界如何知悉該地已移出多少容積；抑或送出基地所有權人如何對外表彰其尚有未移出之容積。此等送出基地所有權分次將其容積移轉時，送出基地之所有權內涵即產生本質上之變化，然此等土地所有權內涵本質上之變化，有必要藉由適當之公示方式，使外界得知悉送出基地容積移轉之狀態；亦使送出基地有一清楚之公示方式，得對外表彰其權利。此外，若適用此分次移轉之規定，須將部分土地所有權移轉為公有，此時，該送出基地即由原土地所有權人和贈與公有之公法人共有該土地，此等權利內容之變化與容積變更等，亦必須有適當之公示方式。然目前容積移轉之公示是否足夠達到以上之要求，不無疑義，尚須進一步探究。

最後，於我國容積移轉制度中，依照古容辦法第六條、都容辦法第十一條與大稻埕容移要點第八點規定，接受基地得例外成為送出基地，已如前述。惟如此一來，土地所有權之權利內容亦將產生本質上之變化。申言之，原則上各容積移轉規定針對送出基地條件之規範，不論明確與否，尚有相關條文規定可循，使一般民眾尚有一定之規範依據，得初步瞭解送出基地之態樣；惟此接受基地得例外成為送出基地之規定，將使都市計畫內任何一筆建築用地，皆有成為送出基地之機會。因此，若無適當之公示制度，表明接受基地已接受容積移轉之事實，則外界恐難知其土地權利內容之變化；更甚者，如何表彰其轉變為送出基地之情事，避免不知容積移轉之第三人，購買此轉變為送出基地之土地，而受有相關之損失。此等問題皆相當重要，攸關土地交易安全之問題。然而，我國目前針對容積移轉後相關管理及公示之方式，是否妥適以及是否完備，尚非自明之理，需要加以探究。

（二）容積移轉之民眾參與問題

我國容積移轉運作之目的主要乃為保存古蹟等送出基地，以及藉由容積移轉取得公共設施保留地；他方，藉由容積移轉使接受基地得獲得額外之容積加以利用。從而，對於送出基地附近之居民而言，容積移轉後得使古蹟等具有保存價值之建物得加以保存，確保並提高當地之居住品質與居住環境。另外，藉容積移轉取得公共設施保留地後，得使政府加快公共設施之建設，有助於提高當地公共設施之服務水準。故容積移轉對於送出基地附近居民之生活環境品質，具有提升之功效並具有相當之公益性。

然而，我國容積移轉制度乃於民國八十六年首度於文化資產保存法中施行，嗣後陸續於各法律或都市計畫中亦有容積移轉制度之出現。就我國容積移轉之成立與運作過程中，除了基於都市計畫之容積移轉，如大稻埕計畫等係藉由都市計畫手段整體一併考量規劃後加以運作外，其他之容積移轉多半乃係於都市計畫成立後，始另外於現有都市計畫之體系中，加入容積移轉之概念。如此一來，此等容積移轉運作則缺乏都市整體性之規劃，進而對於都市產生開發密度上之衝擊性，從而如何於現有都市計畫中之容積移轉，降低其對於現有都市環境之衝擊，即為重要之課題。

詳言之，對於接受基地附近之居民而言，於原有都市計畫之規劃下，原本有一定公共設施服務之水準；惟後導入容積移轉制度，使接受基地地區之容積量將增加，造成容積移轉後當地之開發量增多，並且引進相對於該開發量之人口。抑且使當地之流動人口增加，而造成公共設施服務水準以及生活品質要較容積移轉前為降低。更甚者，若當地有許多接受基地同時一併移入容積，將使上述狀況更為劇烈，而有造成都市公共設施等機能失去平衡之虞。本來，容積移轉應於都市計畫成立時一併加以考量，藉由事前之規劃，妥善安排接受基地附近環境，使容積移轉真正融入都市計畫中，以避免容積移轉對於都市產生不利之影響。然如同前述，我國容積移轉多半係於現有都市體系中，額外導入之制度，如此則容易衝擊原有都市計畫之平衡，故如何避免上述問題，須加以探討。

針對是等問題必須於容積移轉前加予預防，就目前相關容積移轉進行之程序中，唯一之預防管道乃由主管機關針對容積移轉當事人之申請進行相關審查。然而，此等審查或可達到預防上述問題之產生，惟尚缺乏民眾參與之精神。蓋容積移轉不論對於送出基地或接受基地居民將造成上述相關之影響，如對於送出基地附近民眾將有助於其生活品質之提升；對於接受基地可能將造成生活品質之低落。故為避免上述問題以及使容積移轉之審查得更佳完備，降低容積移轉所帶來之衝擊，應更多方考量當地居民之意見，讓該等權益受影響之居民，有一適當之管道得參與容積移轉之進行，使其權益得加以兼顧。

雖然，容積移轉原則上乃屬容積移轉雙方當事人之私人交易行為，原則上無民眾參與之問題；惟容積移轉乃屬於土地管制手段之一種，於其運作與原理上，仍具有相當之公共色彩，其制度之運作影響所及，不僅屬容積移轉雙方當事人，亦將擴及至周圍之民眾。抑且其運作尚須由行政機關加以許可，亦涉及相關政策決定，故此即產生容積移轉制度中，民眾參與機制設立之必要性。原則上我國容積移轉若係經由都市計畫體系所運作，

或可經由都市計畫本身民眾參與之部分解決，惟此等都市計畫之民眾參與，如都市計畫法第十九條針對主要計畫之說明會，乃針對都市計畫施行前主要計畫之整體性部分，事前使民眾有參與之管道，此與容積移轉針對個別性基地之變化有所不同，故應另有針對容積移轉有另外參與之管道；抑或應根本性地將容積移轉制度與都市計畫作完整且事前之配合，使其真正融入都市計畫中，並且加強都市計畫相關民眾參與之規定，以完備我國都市發展之體制。此外，經由文化資產保存法所進行之容積移轉，其相關程序已如前述，其針對容積移轉進行時，有關民眾參與機制之建立，更為缺乏。因此，於容積移轉有民眾參與之必要性，以及現行容積移轉相關規定缺乏民眾參與機制之前提下，如何完備建構容積移轉之民眾參與機制，則為重要之課題。

三、結語

綜合上述，我國最初因古蹟保存問題而將美國之容積移轉制度導入至國內，期望得藉由容積移轉之功效，達到保存古蹟之目的。然隨著社會經濟之變遷，我國之容積移轉運用目的亦逐漸加以擴張，從古蹟保存到促進都市更新發展，最後擴張到公共設施保留地等之取得。回溯容積移轉制度之引進時，吾人針對其引進將產生之問題，多半著重於都市規劃方面，以免其引進而造成原有都市計畫整體性之破壞。可惜者為，當時對於容積移轉所將引發之法律問題，未加有周全之討論與完善配套措施之採取，以致容積移轉自民國八十六年施行以來，尚存有相關法律問題，如容積移轉公示及民眾參與之問題等。此外，我國容積移轉之運用乃為補償手段之一種，屬於較為消極之運用。故是否得於現行法體制下，將容積移轉之運用目的加以擴張，使容積移轉之效用得發揮極致，有其探究之必要。

除我國之外，其他國家亦有將美國之容積移轉制度引入，如日本即是。綜觀日本於引進容積移轉時有關於容積移轉之相關問題討論，對於其之相關法律問題皆有所討論。爰此，鑑於日本對於該國容積移轉之相關法律問題討論有相當成果，加上日本於我國同屬大陸法系；故該國之相關討論與實行經驗應得提供我國作為相關參考，職是之故，次章將針對日本之容積移轉制度加以論述與介紹，以期為我國之借鏡。

