

容积移转与古迹保存

林元兴 陈贞君

(台湾政治大学地政系)

摘要 以美、日两国实施容积移转的运作经验,提出台湾地区容积制度设计的初步设想。

关键词 容积 移转 古迹 保存

中图分类号 TU984.11

土地所有权为所有权人于法令限制范围内得以自由使用、收益、处分其土地,并排除他人干涉,由其衍生“一串权利”(a bundle of rights)的观念,亦即使用、收益与处分包括许多不同的权利,但其中有些权利,却受到法律限制,例如附著于土地之矿,不因土地所有权之取得而成为私有;水为天然资源,属于国家所有,不因人民取得土地所有权而受影响。

在土地上兴建建筑改良物(包括建筑物与工事)的权利,一般称为发展权或开发权(development rights),具体的表现即“容积率”(Floor Area Ratio, FAR),有关的土地使用法律赋予土地一定百分比的容积,^①这种容积率可以根据法律予以增减,亦可由原土地上分离而出,移转至其他可建筑土地使用,此称为“容积移转”(Transferable Development Rights, TDR)。容积移转的功能甚多,有积极的,亦有消极的,例如可以:(1)保存古迹;(2)保存开放空间;(3)保存环境敏感地带;(4)管制土地使用;(5)鼓励中低所得住宅之兴建;(6)控制都市成长的区位与时程;(7)调节因土地使用产生的暴力与暴损。

美、日推行容积移转业已多年,但台湾地区尚属试验阶段,目前认为先由古迹保存着手,待有成效后,再扩充至公共设施保留地之取得。本文拟叙述美、日两国所实施容积移转的运作情形,提出容积制度设计的初步构想。

1 容积移转制度的运作

1.1 决定发展目标

主管机关在其辖区宜先制定发展目标,今将美、日两国所推行的容积移转,选择数例编为表1,供参考。^②

表1 美、日两国实施容积移转的实例

地区	背景	目标
马利兰州 蒙哥马利郡	都市发展侵蚀 农地	保存农地
纽泽西州国家 松林保存区	都市成长危及 生态保育	成长管理
西雅图市	促进都市发展	目标颇多,以兴建低 所得住宅为主
东京初台淀桥 特定街区	提高公有地的 利用	兴建新国立剧场
大阪湊町	都市更新	兴建运输转运中心

美国马州蒙郡(Montgomery County)位于首都华盛顿区北方,人口约58万,面积为32.3万英亩,过去20年来都市化的趋势至为迅速,故农地大量流失,须藉容积移转以保存之。纽州的松林带位于费城与大西洋城之间,占地约百万英亩,系重要的生态保护区,因渡假别墅与大西洋城的扩充而渐受侵蚀,须藉容积移转制度进行“成长管理”。西雅图市近年来的发展甚速,1985年,藉容积移转制度以推行新市中心发展计划,旨在维护市中心的低所得住宅并

收稿日期:1999年6月

①某笔土地上得兴建的楼地板面积除以其面积的百分比即为“容积率”,以台北市的住宅区为例,第一种住宅区(住一)的容积率为60,住二为120,住三为225,住四为300。

②美国的资料摘自 Roddewig and Ingham, 日本的资料由武井利行提供。

保存古迹。

日本东京初台淀桥特定街区原设有东京工业试验所,因都市发展,土地使用已不符合经济原则,而东京都内又亟需兴建一座新的国立剧场,故须结合附近的建筑物,以容转移转制度兴建之。大阪原系日本东西交通的枢纽,自位于南方的关西国际空港完工以后,又增加南北向的交通需求,故需在适当地点兴建一座转运中心,淀町原来的市容甚为紊乱,亟需藉容积移转制度进行都市更新。

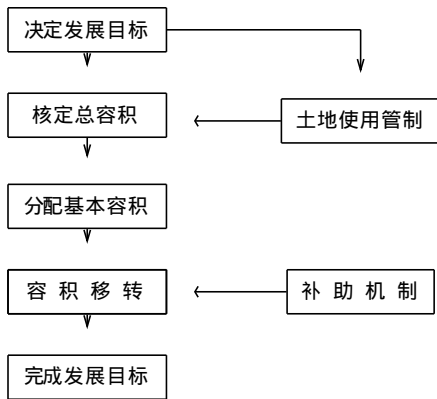


图1 容积移转流程图

1.2 核定总容积、推行土地使用管制,并分配基本容积

主管机关须按发展目标以核定全区的总容积,藉以控制开发总量,将其除以全区的总面积,即可求得每单位面积的发展权(或容积率),同时推行土地使用管制,将全区分为发展区与保存区(或称为容积接收区与容积移出区),发展区内的地主得自由开发,须按其开发强度向主管机关缴纳发展权,如其发展逾越其基本容积但在规定的发展限度内,得向其他地主购买发展权充抵之。

马州蒙郡依其目标将11万英亩的农地列为“农地容积移出区”(Rural Density Transfer Zone),凡拥有5英亩农地者,即可出售一个单位的发展权。1981年,建立第一处接收区,规模达3000开发单位,可接受1.5万英亩的农地发展权,自此以后陆续指定50处接收区。纽州松林保存区的一般林地,每39英亩可分得一个发展权,而每个发展权可在发展区兴建4户住宅。西雅图市中心的基准容积,根据新办法一律订为10倍,通过低所得住宅容积移转或中低所得住宅、空间住宅建筑物之兴建,均可将建筑容积提高20倍。

东京初台淀桥特定街区的面积为4.4公顷,全区平均容积率定为605,因为土地使用强度提高,故拓宽联外道路,并提升区内的行人步道。大阪淀町都市更新区的面积约13.5公顷,其中又再分为8区,为因应不同的发展目标,容积率分别订为500~1000。

1.3 建立补助机制进行容积移转,并完成发展目标

因为消费者或生产者对不动产有所需求,故发展区即产生对发展权的引伸需求,而发展权所有人却按其保留价格求售,由此供需关系决定发展权交易的价格与数量,容积移转地区的范围若太小,比较容易管理,例如上述东京与大阪的实例;若范围很大,很难预测需求发生的地点及需求的强度,例如上述的三个美国实例,需由主管机关调整供需,若任由市场自行交易,则主管机关尚需建立若干发展权交易的补助机制。

马州蒙郡的不动产中介商将容积公开求售,藉交易以赚取佣金,而发展权的价格则由估价师按市场比较法进行估价,主管机关对比较可能发展的农地优先列为保存区,发给发展权,期能补偿农地放弃开发的损失,而开发区的指定亦以开发需求强烈的地区为主,凡购入容积的发展区,由政府优先兴建上、下水道,并广为宣传,使潜在的买卖双方能有充分的了解;蒙郡并设置“发展权基金”(Development Rights Fund),凡以农地开发权作为担保向金融机构申请贷款者,均由该基金出面保证,发展权买卖若有困难均由其收购,汇总后再送至金融市场以拍卖方式公开求售,贷款保证额为市价的7.5成,期间不得超过5年。

纽州松林保存区先估计发展区的发展潜力,然后再计算保存区可以分得的发展权,为健全发展权的交易,故维持需求量恒为供给量2倍的原则,根据推估,发展区除原有容积外,尚可容纳7万单位住宅,故发展权定为8315个单位,位于保存区的柏林顿郡(Burlington County)设立“松林发展权银行”(Pinelands Development Credit),发行债券150万美元,作为初期资金,凡买卖不成的发展权均由该行收购,然后该行转卖,每单位为1万美元再酌加管理成本。

西雅图自1985年实施以来,由古迹移出的容积较少,而由低所得住宅移出者较多,因为前者仅能使

发展区的容积增至13倍,而后者可达20倍,故低所得住宅户争相出售其发展权,以致价格大跌,根据估计,开发商每增加1平方尺的楼地板面积约需负担25美元,但低所得住宅所求售的发展权,每平方米仅为9美元。

2 容积移转与古迹保存

诚如本文前言所述,古迹保存也是容积移转的一项重要功能。古迹不仅显示文化的结晶,且可增进历史的记忆知识,世界各国对古迹莫不竭力保护,以维系民族的感情,但“经指定为古迹之古建筑物、遗址及其他文化遗迹,地方政府或其所有人应予管理维护,其修复应报经古迹主管机关许可后,始得为之”,^①因此其他建筑物或可建筑用地皆可改建或新建,以追求最高及最佳的使用,惟有古迹建筑物反而不得改建或拆除重建,以配合经济环境的改变,对其所有权人显然不公,应该给予适当的发展权,再任其出售,以获得补偿。

美国纽约市自1968年开始推行古迹建筑物的容积移转,旨在保存送出基地,并提升接收基地的发展品质,凡申请使用容积移转,均须经过都市计划委员会审查,审查的内容包括送出基地与接收基地的基地兴建计划,以及古迹建筑物的维修计划。开发权移转的价格须与古迹建筑物所估计的维修费用相当,凡价格不敷维护费用者,即不予核准。

古迹建筑物所拥有未使用的楼地板面积固然均得移出,但接收基地所能转入的楼地板面积,不得超过原来规定的20%。都市计划委员会对开发权移转的审查,其内容包括古迹建筑物所获得的利益、所拟兴建方案邻近的影响、接受基地过度开发所可能产生的不良效果,以及与邻近建筑的配合情形等。

纽约市实施容积移转成功的实例为南街海港古迹区(South Street Seaport area),在8个街区内规划一处保存区,以及由8座停车场所构成的发展区,凡申请使用的发展权,均可由保存区移转至发展区,银行同意以发展权交换原有的未偿还贷款,海港古迹区内的建筑物业主得以另行申请贷款,以整修其旧有建筑,银行所持有的发展权则待价而沽,因为推行发展权移转的后果,使海港古迹区重新复苏,目前其已

吸引许多新型办公大楼移入,其中有若干座系向银行购买发展权所兴建。

1985年旧金山市通过新市中心计划,原有基准容积率一律降低,并增设高度与退缩管制以保存251幢重要建筑物,并设法保留其他183幢次要建筑物。因其对市中心的传统与建筑风格均有莫大贡献,凡指定为重要或具有贡献的建筑物,若有未使用的发展权则允许移出。重要建筑物,只有在不符安全要求时,或与容积的价值比较之下,市价已经所剩无几时,方准予拆除。重要建筑物的改建须经审核,且业主须负责其维护。至于具有贡献的建筑,并不强制推行,仅采鼓励方式,业主若出售其容积,则原建筑物须加整修业予维护。

旧金山市自采用容积移转制度以后,不再实施传统式的容积奖励制度,开发商须购买容积,方能使市中心办公区的原有容积率由6~10倍提高至18倍。只有历史性建筑物或开放空间的业主购买容积,才能获得最大容积,因此开发商使用开发权的动机甚为强烈。

前述的西雅图市在实施容积移转时,亦注意到古迹保护的问题,凡申请使用古迹建筑物开发权,无论送出基地或接收基地的业主,均须与市政府签订合同,以保证接收基地的业主须完成古迹建筑物的翻修工作,而送出基地的业主须进行维护,有效期间与接收基地的建筑物寿命相同。

台湾地区有不少古迹,例如湖天后宫、台南赤嵌楼、安平古堡等,均系文化资产,该等古迹均有专门机构负责保护,但“实施容积率管制地区内,经指定为古迹之私有民宅、家庙、宗祠所定著之土地或古迹保存区内,保存用地之划定、编写或变更,致其原依法可建筑之基准容积受到限制”,^②须加以求济,目前已制定“古迹土地容积移转办法”,土地所有权人得依该办法,将容积移转至其他地区建筑使用。

容积可以移转的范围须加规范,否则会发生成长快地区接受太多容积,而使公共设施的负担过重,纽约市古迹建筑物的容积,仅得移转至同一街区或对街与十字路口斜对街的相邻街区,因为限制严格,成效不显,故台湾地区的移转范围采用比较宽松的

①参照台湾地区建筑法第八十三条。

②参照台湾地区古迹土地容积移转办法第五条。

规定,“(保存区)位于都市计划地区范围内者,其可移出之容积,以移转至同一主要计划地区范围内之其他任何一宗可建筑土地建筑使用”,而“(保存区)位于都市计划地区范围外者,其可移出之容积,以移转至同一乡镇为限”,^①因为无论就同一主要计划地区、或同一乡镇市进行容积移转,均未增加公共设施的负担。

为防止局部地区过度发展,以致造成不良的外部性,故规定“接受基地之可移入容积,以不超过该土地基准容积之30%为原则”,于公共设施良好或开放空间辽阔的地区可酌予放宽,故又规定“位于整体开发地区、实施都市更新地区、面临永久性空地或其他都市计划指定地区范围内之接受基地,所可移入容积可增至该基地基准容积之50%”。^②

因为容积移转地区辽阔,可能会产生低地价区的容积移转至高地价区的现象,故规定容积移转应按地价的高低进行折算,因地价估算费时,所以改按政府所公布的公告现值为准,“送出基地移出之容积,于换算为接受基地移入之容积时,应按申请容积移转当期各该送出及接受基地公告土地现值之比值计算”。^③

地方政府其辖区内之古迹亦特别注意,以台北市的大稻埕为例,原为汉民族聚集淡水河连的场所,如今已发展为南北货的批发中心,但其建筑物亟具历史价值,须加以保护,故台北市政府另行颁订“大稻埕特定专用区容积移转作业要点”,内容与“古迹土地容积移转办法”略有出入,例如容积移转时,不必经过地价折算。

3 容积移转制度的初步设计

容积移转旨在纠正公共部门干预土地市场所产生的不公平副作用,因为土地市场若任其根据供需自行交易,必产生公共财提供不足以及不良外部性过分扩展的缺失,故公共部门须直接干预,但又产生暴利与暴损的不平,使土地划分为发展区的地主顿成暴富,而被划为保存区的地主平白遭受损失,容积移转制度可令土地利益的分配趋于公平。

设某行政区土地总面积为 A , 辖区仅拟开辟住

宅区,每户住宅须使用 a 单位面积的土地,预定总户数为 x 户,如此则土地发展的可行性条件为:

$$aX \leq A \quad (1)$$

为分析方便,令 $\pi(x)$ 代表每户住宅结构物部分的纯益,亦即住宅的市场租金减去折旧、维护、利息、赋税等各种负担后的净值, r 代表该笔基地按原使用所能获得的地租(例如原来作为直接生产用地或开放空间),而 c 代表变更为建筑用地所增加的地租,在完全竞争下,任何土地使用的剩余利润均为0,故下列条件必成立:

$$\frac{\pi(x) - R - c}{a} \cdot x = 0 \quad (2)$$

$$c = (ax - A) = 0$$

(2) 式表示地主由每笔基地(其面积为 a) 所获得的收益为 $R + c$, 但土地若不能开发,则 c 为0。

在建立容积移转制度后,各笔基地均可分得一单位的容积,但在开发时每笔基地须向政府缴纳 b 单位的容积,并令 p 代表容积的市价,如此则完全竞争的成立条件即演变为:

$$\frac{\pi(x) - bp - r - c}{a} \cdot x = 0$$

$$c = (ax - A) = 0$$

$$p = (bx - A) = 0 \quad (3)$$

(3) 式表示地主由每笔基地所获得的收益为 $r + c + p$, 但土地若不能开发则 c 为0,而且容积若发生超额供给则 p 为0,由此看出,容积的价格对地主的利益有所影响,故主管机关可藉此平衡可发展与不可发展土地的利益。

如图1所示,主管机关在推行容积移转时,若同时实施土地使用管制,则平均分配容积不一定使得地主获得相同的利益,若将全部土地划分为发展区(面积为 A') 以及保存区(面积为 $A - A'$), 如此则完全竞争成立条件演变为:

$$\frac{\pi(x) - bp - r - c}{a} \cdot x = 0$$

$$c(ax - A') = 0$$

$$p(bx - a) = 0 \quad (4)$$

发展区每笔基地的地主收益为 $r + c + p$, 而保

① 参照台湾地区古迹土地容积移转办法第五条。

② 参照台湾地区古迹土地容积移转办法第七条。

③ 参照台湾地区古迹土地容积移转办法第八条。

存区地主仅获得 $r+p$,只有在 c 为0时,两区的地主才获得相同的收益,故须尽量提高 p 的价格,才能显得 c 无关轻重,在这种条件下,每笔基地在开发时所需缴纳的容积应符合下列条件:^①

$$b \geq a \frac{A}{A} \quad (5)$$

此即第二节所述纽州松林区维持容积供给量小于需求量的涵意。而 b 的精确计算方式,尚有待继续研究,初步的构想系根据福利函数,例如社区居住品质的高低,以导出 b 的计算公式。

4 结语

土地开发与商品生产相同,均系一种制造或加工行为,原宜由开发者按市场环境(例如不动产价格、建筑成本、贷款比例等)以完全竞争的原则自由发挥。但土地开发若按此方式进行,亟易产生土地提供不足以及不良外部性过度扩充问题,故公共部门须介入土地利用规划,以达成地尽其利。目前台湾地区土地利用规划主要系采土地使用分区管制的办法,但此办法易造成不公平的后果,因为凡是被划为可建筑用地的地主顿成暴富,而被划为公共设施用地的地主即无多大益处,两者的待遇有如天壤之别。

根据以上美国推行容积移转制度的成果观之,成功的制度需要注意以下6点:(1)在不动产市场中,找出受容积移转影响的各方参予人士,并深入探讨其经济动机;(2)查访可以指定的接收地区,并通

盘检讨其开发机会,以及在不同发展强度下所能获得的利润;(3)查访并分析可以指定的送出基地,期能在环境与经济因素中取得平衡;(4)有的移转可强制执行,有的可任其自由协商,须视情况而定,而容积的交易可采由买卖双方自行私下进行,或由容积银行协助,而采公共参与的方式进行;(5)推行的计划或法令应简单可行;(6)广为宣传,俾令民众周知,并设法使其在不同时期均能按一贯的原则执行之,如此方能使容积移转推行成功,以增进土地利用。

参考文献

- 1 武井利行. 日本容积率移转制度与相关法律之演进,“内政部营建署”容积移转研讨会论文,1999
- 2 Barrows, Richard and Brace A. Prenguber, 1975, Transfer of Development rights: An Analysis of a New Land Use Policy Tool. American Journal of Agricultural Economics, November.
- 3 Field, Barry C. and Jon M. Conrad, 1975, Economic Issues in Programs of Transferable Development Rights. Land Economics, 61-4.
- 4 Roddewig, Richard J. and Cheryl A. Inghram, 1987, Transferable Development Rights Programs (Washington, D. C.: American Planning Association)
- 5 Rose, Jerome G., 1975, The Transfer of Development Rights (New Jersey: The State University of New Jersey, New Brunswick).

(本文编辑 戴银萍)

(上接第8页)

理的弹性。(3)扩大民众参与,舒缓民众对新市镇抗争阻力。(4)扩大地方政府参与,使新市镇开发能与地方发展在决策与实质发展上有效结合。(5)强化政府决策的时效性,同时加强各部门决策与行政的协调配合。法令上应注重:(1)强化新市镇的规划过

程与计划内容的规范。(2)扩大民间及地方政府为新市镇开发的主体之一。(3)弹性规范新市镇开发方式及其财务经理机制。(4)与财经部门的产业发展政策结合,强化产业引进策略。(5)强化新市镇开发组织权责。

(本文编辑 戴银萍)

^① 根据(4)式运算而得。