

# 新北市政府113年度自行研究報告

容積移轉許可條件訂定與提升公共設施服務之研究-以新北市開放性公共設施為例

研究機關：新北市政府城鄉發展局

研究人員：朱庭慶、劉乃瑄

研究期程：113年1月1日至113年12月31日

## 新北市政府113年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	容積移轉許可條件訂定與提升公共設施服務之研究 -以新北市開放性公共設施為例
期 程	113年 1月 至 113年 12月
經 費	無
緣 起 與 目 的	<p>過去容積移轉送出基地常因不符需地機關需求，面臨土地閒置、管養困難的情況，政府為此耗費了大量資源，卻又無助於公共設施服務水準的提升。</p> <p>為改善此狀況，新北市自109年12月30日實施容積移轉代金制度，使政府能夠利用代金取得公共設施保留地，主動掌握優先開闢之權力，確保代金支用能獲得最大效益。之後市府又於113年1月1日針對容積移轉送出基地類型修法上路，申請容積移轉送出基地為非五項開放性公共設施保留地者，其可容積移轉總量不得大於接受基地基準容積百分之二十，加速取得所需之公共設施用地，提供市民綠地開放空間。而市府各需地機關亦陸續訂立各類型送出基地之受贈條件，發揮送出基地使用效益。鑑此，本研究欲探討：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、檢視過去容積移轉送出基地類型及容積移轉代金收入分布。</li> <li>2、檢視新北市容積移轉機制修訂後之開放性公共設施服務提升成效。</li> <li>3、研擬容積移轉機制精進策略及建議。</li> </ol>

方法與過程	<p>本研究利用文獻回顧法及個案分析法，回顧新北市容積移轉許可條件之變革，並分別模擬容積移轉代金用於購買開放性公共設施用地以及容積移轉優先取得開放性公共設施用地，試算容積移轉後之人均享有開放性公共設施用地面積，探討容積移轉許可條件訂定對開放性公共設施服務之影響。</p>
研究發現及建議	<p>研究發現容積移轉代金機制有助於市府主動取得重點公共設施用地，設定送出基地優先取得類型亦可加速重點公共設施用地的取得，兩種機制均能達到提升居住環境品質之目的。</p> <p>後續建議容積移轉代金用途納入公共設施保留地之興闢以及適度放寬使用範圍，另評點代金加分機制建議設定落日時間，以鼓勵業者額外提供接受基地外部條件項目(如公共設施改善計畫、環境改善價金、公共腳踏車設置等)。</p>
備註	

# 目錄

<b>第一章、緒論</b> .....	<b>- 1 -</b>
第一節、研究背景與動機 .....	- 1 -
第二節、研究目的 .....	- 2 -
第三節、研究流程 .....	- 3 -
<b>第二章、容積移轉發展回顧</b> .....	<b>- 4 -</b>
第一節、容積移轉制度沿革 .....	- 4 -
第二節、新北市容積移轉制度發展 .....	- 8 -
第三節、小結 .....	- 12 -
<b>第三章、新北市容積移轉捐地及折繳代金執行情形</b> .....	<b>- 13 -</b>
第一節、新北市容積移轉捐地執行情形 .....	- 13 -
第二節、新北市容積移轉折繳代金制度執行情形 .....	- 16 -
第三節、小結 .....	- 19 -
<b>第四章、研究設計</b> .....	<b>- 21 -</b>
第一節、研究方法 .....	- 21 -
第二節、研究假設 .....	- 22 -
第三節、分析方法 .....	- 23 -
第四節、研究案例選取 .....	- 24 -
<b>第五章、公共設施服務模擬分析</b> .....	<b>- 25 -</b>
第一節、容移代金用於取得開放性公共設施保留地 .....	- 25 -
第二節、容移捐地優先取得開放性公共設施保留地 .....	- 33 -
<b>第六章、結論與建議</b> .....	<b>- 40 -</b>
第一節、結論 .....	- 40 -
第二節、未來政策建議 .....	- 41 -
<b>參考文獻</b> .....	<b>- 43 -</b>

## 圖目錄

圖 1、研究流程圖.....	- 3 -
圖 2、新北市容積移轉折繳代金流程圖.....	- 12 -
圖 3、110年至112年取得之送出基地類型比例圖.....	- 14 -
圖 4、新北市各都市計畫區代金收取金額占比.....	- 17 -
圖 5、新北市容積移轉代金辦理區位類型.....	- 18 -
圖 6、三重都市計畫整體開發區示意圖.....	- 26 -
圖 7、土城都市計畫暫緩發展區及附近地區範圍示意圖.....	- 33 -

## 表目錄

表 1、都計容移、古蹟容移、遺址容移、河川容移法令規範比較表.....	- 7 -
表 2、新北市各都市計畫地區容積移轉捐地核定案件統計.....	- 13 -
表 3、110年至112年取得之送出基地面積與公告現值總額統計.....	- 14 -
表 4、各年度取得之送出基地比例比較統計.....	- 15 -
表 5、新北市各都市計畫地區容積移轉代金核定案件統計.....	- 16 -
表 6、新北市各都市計畫地區容積移轉代金申請案件數量占比.....	- 19 -
表 7、三重都市計畫容積移轉代金申請案件統計(110至112年).....	- 25 -
表 8、三重都市計畫開放性公共設施取得及開闢情形.....	- 27 -
表 9、三重都市計畫開放性公共設施用地取得金額預估.....	- 29 -
表 10、三重都市計畫各地區開放性公共設施面積及計畫人口.....	- 30 -
表 11、三重都市計畫各地區增加移入人口及公共設施服務水準.....	- 31 -
表 12、土城都市計畫開放性公共設施取得及開闢情形.....	- 34 -
表 13、土城都市計畫各地區開放性公共設施面積及計畫人口.....	- 37 -
表 14、土城都市計畫容積移轉取得開放性公共設施用地面積.....	- 37 -
表 15、土城都市計畫各地區公共設施服務水準變化.....	- 38 -

# 第一章、緒論

## 第一節、研究背景與動機

為改善都市景觀、協助政府取得私有公共設施保留地、保存具有紀念性或藝術價值建築以及提供公共開放空間等目標，內政部依都市計畫法第83-1條之規定頒布「都市計畫容積移轉實施辦法」，明訂容積移轉之可移轉之容積量、接受基地移轉上限之相關規定，然而過去台灣的容積移轉多由私人，特別是容積買賣捐客所主導，政府對於容積總量難以掌握且其取得的公共設施保留地零星分散，不符需地機關需求，難以達到整體開闢的目的，導致許多公共設施保留地取得後面臨閒置、管養困難的情況，政府為此耗費了大量資源管理維護，對於都市發展之引導助益不大，也缺乏與都市政策及財源的連結。

近年來新北市希望改善上述狀況，針對容積移轉接受基地以及送出基地訂定許可條件，維持及提升公共設施服務水準。於105年訂定「新北市政府辦理都市計畫容積移轉申請移入容積量體評定原則」，全國首創容積量體評定機制，控管各申請容積移轉案件之接受基地容受力。後於110年依都市計畫容積移轉實施辦法第9-1條相關規定，修訂「新北市政府受理都市計畫容積移轉案件申請作業規範」，新增以折繳代金方式移入容積之規定，計畫性取得、規劃公共設施保留地及加速公共設施開闢。

113年起，新北市再修訂「新北市都市計畫容積移轉許可審查要點」，針對容積移轉申請捐地案件，要求送出基地為非五項開放性公共設施保留地者，其可容積移轉總量不得大於接受基地基準容積20%。另新增授權各需地機關於符合要點規定前提下，自行訂定相關受贈條件，取得有迫切需求之公共設施保留地，因此預計透過本議題研究來了解近年來新北市容積移轉制度變革是否能加速都市轉型、改善居住環境品質，有助於市政服務及市民生活的提升。

## 第二節、研究目的

綜合上述研究動機，本研究探討政府介入容積移轉交易市場並增訂容積移轉許可條件，以取得有迫切需求之公共設施保留地，希望加速都市轉型，提升居住環境品質，從而透過本研究使新北市容積移轉制度更完備。

本篇研究目的如下：

- 一、檢視新北市過去容積移轉送出基地類型以及合理性。
- 二、檢視新北市目前容積移轉折繳代金案件執行情形。
- 三、探討新北市容積移轉機制修訂後對於開放性公共設施服務之影響。
- 四、探討新北市容積移轉制度精進之策略及未來方向。

### 第三節、研究流程

本研究首先回顧我國容積移轉制度之沿革，再深入探討新北市容積移轉捐地及折繳代金政策，以供後續實證分析參考。另彙整新北市近年來核准之容積移轉申請案作為本研究探討案例，以三重都市計畫、土城都市計畫為案例，分別蒐集容積移轉折繳代金及捐贈公保地之案件數量，探討容積移轉許可條件訂定對開放性公共設施服務之影響，進而提出本研究之結論及後續建議，藉以回饋新北市作為後續容積移轉制度精進之參考。

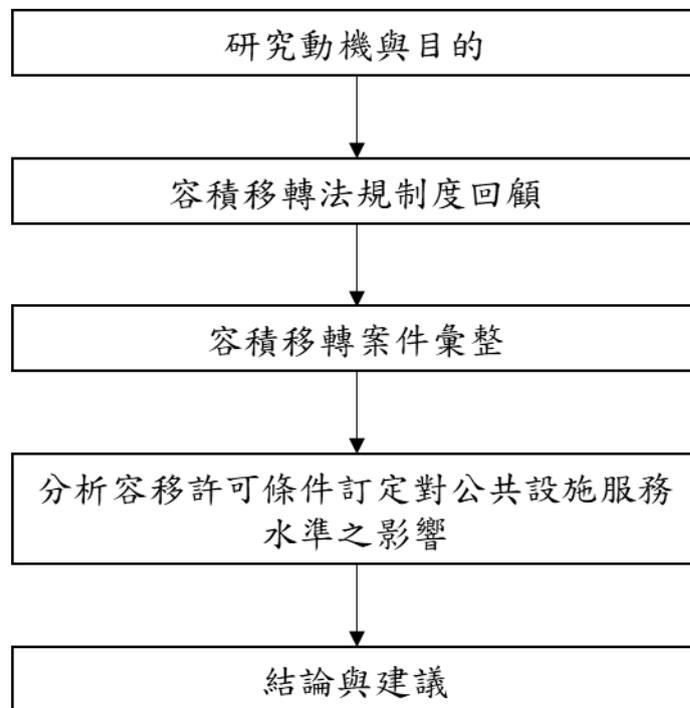


圖 1、研究流程圖

資料來源：本研究繪製

## 第二章、容積移轉發展回顧

### 第一節、容積移轉制度沿革

#### 一、我國容積移轉制度源自美國「發展權移轉制度」

美國發展權移轉制度係作為調控土地資源之方式，使土地所有權人受損之建築權益，得轉移到其他土地上繼續利用，主要運用於古蹟與歷史建築物之保存維護、開放空間之取得以及對限制發展區的補償等用途。此類土地受限於管制規定，無法將原計畫所賦予之容積率完全使用完畢，此時可依照發展權移轉制度之規定，經過都市計畫委員會（City Planning Commission, CPC）的准許後，將未使用之發展權，移轉到另一宗可供建築的土地上使用。依照實施目的可分成容積移轉型與密度移轉型兩種（林元興，1989）：

##### 1. 容積移轉型

以樓地板面積為單位，適用以發布都市計畫之市街地區，目的在於古蹟與地標型建築物之保存維護。

##### 2. 密度移轉型

郊外地區以農地、自然生態環境資源保護為目的，實行戶數（居住）密度移轉，適用於大範圍的地區。

#### 二、我國容積移轉制度的建立

為協助政府保存古蹟、取得公共設施用地、提供開放空間、促進都市更新等目的，我國參考「發展權移轉」概念，新增容積移轉規定於文化資產保存法、都市更新條例、都市計畫法以及水利法等法規之中，以下就各項容積移轉法令規定說明：

##### 1. 文化資產保存法

內政部於民國86年增訂文化資產保存法第36-1條規定，

作為國內實施古蹟土地容積移轉之法源依據。原依法可建築之基準容積受到限制部份，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償，並奠定了我國容積移轉範圍以同一直轄市、縣(市)內同一主要計畫區或區域計畫地區為限之操作原則，87年內政部即依該法授權訂定「古蹟土地容積移轉辦法」，則奠定我國以公告現值轉換基準之操作模式。

因考古遺址屬性與古蹟差異大，不適宜直接準用古蹟容積移轉之規定，爰文化部參照文化資產保存法原條文第三十五條文字，於105年修正文化資產保存法第50條規定，並明定考古遺址容積移轉之法律依據，授權內政部會商文化部就因考古遺址之指定、考古遺址保存用地、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方建築使用訂定辦法，爰於108年訂定「考古遺址土地容積移轉辦法」。

## 2. 都市更新條例

87年都市更新條例制定時即明訂「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座落之土地或街區，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」，開啟我國以容積移轉方式取得都市計畫公共設施保留地先例，惟在當時更新地區內公共設施保留地容積，僅能在同一更新地區範圍內移轉。

後都市更新條例於97年修正，配合當時已修訂之都市計畫法第83-1條，將都市更新容積移轉制度與都市計畫容積移轉規定結合，故容積移出之範圍也放寬至同一主要計畫地區範圍內之其他可建築用地建築使用。

## 3. 都市計畫法

87年古蹟土地容積移轉辦法施行後，內政部隨即研究

將此制度適用範圍加以擴大，並在隔年（88年）公告「都市計畫容積移轉實施辦法」，其移轉方式、計算公式、移轉上限基本上都與古蹟土地容積移轉辦法類似，但將容積移轉適用範圍擴大至：

- (1) 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土地。
- (2) 為改善都市環境或景觀，提供作為公共開放空間使用之可建築土地。
- (3) 私有都市計畫公共設施保留地。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。

「都市計畫容積移轉實施辦法」明確的定義了「送出基地」、「接受基地」等用語名詞，係以取得公共設施用地為目的的容積移轉制度。惟當初發布時，行政程序法尚未施行，內政部以行政命令擴張了文化資產保存法的授權，並未嚴格遵守法規命令須有法律授權依據的要求，後為確立「都市計畫容積移轉實施辦法」於都市計畫法系的授權依據，內政部於91年增訂「都市計畫法」第83-1條規定，明訂上開三種狀況的土地得以容積移轉方式辦理，解決了法令適用上的疑義。

#### 4. 水利法

河川區域內之私有土地長期未予徵收，限制人民使用卻無任何補償，故經濟部於103年修訂水利法第82條規定，河川區域內之私有土地其位於都市計畫範圍者，經主管機關核定實施計畫，而尚未辦理徵收前，得準用都市計畫法第83-1條規定辦理容積移轉。隨後內政部訂定「河川區域私有土地容積移轉換算公式」，相關操作方式均準用都市計畫容積移轉實施辦法第9條相關規定辦理。

表 1、都計容移、古蹟容移、遺址容移、河川容移法令規範比較表

	都計容移	古蹟容移	遺址容移	河川容移
法令依據	都市計畫容積移轉實施辦法	古蹟土地容積移轉辦法	考古遺址土地容積移轉辦法	水利法第82條主管機關核定實施計畫
送出基地類型	經主管機關認定有保存價值建築定著之土地、作為公共開放空間使用之可建築土地、私有都市計畫公共設施保留地	指定古蹟定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地	指定考古遺址定著之土地、考古遺址保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地	河川區域內之私有土地其位於都市計畫範圍者，經主管機關核定實施計畫
可移入容積計算方式	「送出基地面積」乘以「送出基地土地公告現值與接受基地土地公告現值之比」乘以「接受基地基準容積率」	「送出基地移出容積」乘以「送出基地毗鄰可建築土地公告現值與接受基地土地公告現值之比」	「送出基地移出容積」乘以「送出基地公告現值與接受基地土地公告現值之比」	「送出基地面積」乘以「完整區塊為範圍之毗鄰各宗土地之線段長度比例加權平均土地公告現值及接受基地土地公告現值之比」
可移入地區	限於同一主要計畫地區範圍 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	限於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） 但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	限於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） 但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	限於同一主要計畫地區範圍 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
是否須辦理所有權移轉	送出基地於許可其全部或部分容積移轉前，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	無相關規範	無相關規範	送出基地於許可其全部或部分容積移轉前，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

資料來源：本研究繪製

## 第二節、新北市容積移轉制度發展

### 一、容積移轉捐地機制(土管版)

臺北縣早在內政部訂定都市計畫容積移轉實施辦法之前即已訂定了容積移轉的操作機制，臺北縣政府於86年同時發布實施三重市等17處都市計畫<sup>1</sup>，將容積移轉作業規定放入此十七處都市計畫土地使用分區管制要點中，此17處都市計畫範圍已幾乎涵蓋臺北縣大部分都市計畫地區。

依當時土地使用管制規定，臺北縣政府以加速取得公共設施用地及增進都市環境品質為政策目標，其申請規定如下：

1. 接受基地面積應大於1000平方公尺。
2. 捐贈公共設施用地得增加捐贈土地面積2倍×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值。
3. 捐贈可建築用地在申請建築基地300公尺範圍內，捐贈之公共設施之項目<sup>2</sup>與內容經都市設計審議委員會審查通過，其獎勵樓地板面積為捐贈土地面積×容積率×150%。
4. 捐贈古蹟或具保存維護價值之建築物及土地，其獎勵樓地板面積為捐贈土地面積×同一都市計畫區之住宅區容積率。

臺北縣的容積移轉計算方式比內政部容積移轉實施辦法規定較為寬鬆，且無移入容積上限的規定，送出基地的條件亦無相關的規定，雖可取得大量的公共設施保留地，但同時也換算產生出大量的樓地板面積，對整體都市計畫公共服務品質造成極

---

<sup>1</sup>臺北縣政府於86年8月15日同時發布三重、板橋、中和、新莊、永和、新店、蘆洲、土城(頂埔地區)、汐止、樹林、淡水、泰山、五股、八里、瑞芳、八里(龍形地區)、澳底等17處都市計畫區之都市計畫土地使用分區管制要點

<sup>2</sup>捐贈公共設施項目包含鄰里性公園、兒童遊樂場、綠地、社區活動中心、派出所、消防隊、社教機構

大的影響。

後續臺北縣政府於90年擬定「台北縣土地使用管制要點共通性條款草案(既有都市計畫地區)」，擴展原有17處都市計畫容積移轉作業規定為全縣適用，並刪除捐贈古蹟建築土地之條文回歸適用都市計畫容積移轉實施辦法。另臺北縣政府於94年訂定「臺北縣政府都市計畫容積移轉許可審查要點」，依要點第2點規定原依都市計畫申請容積移轉、獎勵之地區得從其規定。故至臺北縣政府98年發布實施「臺北縣三重等20處都市計畫(土地使用分區專案通盤檢討)案」並自99年7月1日起刪除土管要點容積移轉規定之前，民眾申請容積移轉得就都市計畫使用管制要點規定或是內政部容積移轉實施辦法擇一適用。

## 二、容積移轉捐地機制(中央版)

為執行都市計畫容積移轉實施辦法規定，使容積移轉審查有所依循，臺北縣政府於94年訂定「臺北縣政府都市計畫容積移轉許可審查要點」，並訂定接受基地的條件，並未訂定送出基地的條件，其對於接受基地的規定如下：

1. 接受基地之面積，應超過300平方公尺。
2. 連接道路面寬及路寬須達8公尺以上。
3. 位於山坡地之土地，移入容積不得超過其基準容積30%。
4. 毗鄰古蹟之土地。須經臺北縣都市設計審議委員會審查通過。

99年臺北縣升格成新北市，於100年3月16日訂定「新北市政府都市計畫容積移轉許可審查要點」，容積移轉條件與台北縣時期規定相同，後為使新北市容積移入量體能在透明化、明確化的條件下加以控管，於105年6月1日建立「容積移轉評定制度」，考量基地容受力，依據基地條件給予適當的移入容積，另針對接受基地的條件作了大幅度的變動，其對於接受基地的規

定如下：

1. 接受基地之面積，應超過500平方公尺。
2. 連接道路面寬及路寬須達8公尺以上，且應足寬開闢達8公尺以上，並連通已開闢達8公尺以上之道路。
3. 位於山坡地之土地，移入容積不得超過其基準容積20%。
4. 毗鄰古蹟、歷史建築物之土地。須經新北市政府古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會審查通過。
5. 依都市更新條例劃定之更新地區或經「新北市政府執行都市計畫法新北市施行細則第四十七條第二項處理原則」認定之地區，連接之道路路寬得為8公尺以下，惟可移入容積不得超過該接受基地基準容積15%。

後又於109年2月7日放寬接受基地原有建築物屬放射性汙染建築物、都市計畫內危險及老舊建築物、高氯離子鋼筋混凝土建築物及適用「新北市政府處理防災型建築加速改善要點」建築物之連接道路條件，鼓勵都市內風險係數較高房屋進行重建。

新北市自107年起訂定送出基地的受贈條件，107年要求道路用地需全持分辦理捐贈，108年透過鼓勵捐贈開放性之五項公共設施(公園、兒童遊戲(樂)場、綠地、體育場、廣場)，以促進及維護良好的都市發展環境，110年要求需地機關已無需求之解編公保地不得作為容移送出基地，希望讓新北市各機關能夠實際取得所需之公保地。

近期於111年12月30日修正「新北市政府都市計畫容積移轉許可審查要點」，再度新增送出基地捐贈條件，自113年1月1日起正式實施：

1. 捐贈非開放性之五項公共設施用地需為公共設施已開闢或

需全持分捐贈。

2. 捐贈非開放性之五項公共設施用地的上限為20%。
3. 授權需地機關自行訂定公共設施保留地受贈條件。

### 三、容積移轉代金機制

內政部於103年8月4日修正發布之「都市計畫容積移轉實施辦法」新增第9-1條規定（略以）：「接受基地得以折繳代金方式移入容積，其折繳代金之金額，由直轄市、縣（市）主管機關委託三家以上專業估價者查估後評定之；必要時，查估工作得由直轄市、縣（市）主管機關辦理。其所需費用，由接受基地所有權人或公有土地地上權人負擔。」。

故新北市於109年12月30日起修正「新北市政府都市計畫容積移轉許可審查要點」，全面推動容積移轉捐地及代金雙軌制，申請人可依基地環境及自身需求，選擇適合之容積移轉方式，收取之容積移轉代金將專款專用於取得公保地，並可透過容積移轉代金加速取得瓶頸道路、公園綠地等重點地區公保地進行開闢，提升都市環境品質。

為打造具彈性之容積移轉制度，並鼓勵申請人以繳納容積移轉代金方式申請容積移轉，新北市修正「新北市政府辦理都市計畫容積移轉申請移入容積量體評定原則」，納入容積移轉代金之評定事項，折繳代金申請移入容積，占接受基地之可移入容積總量之一定比例者，其接受基地可移入容積基準量及接受基地內部條件項目，得依下列規定計算之：

1. 申請折繳代金比例達60%者，總移入量得加計0.1倍。
2. 申請折繳代金比例達80%者，總移入量得加計0.2倍。
3. 申請折繳代金比例達100%者，總移入量得增加10%，再加計0.3倍。

另新北市首創公會協檢及容積移轉代金審議委員會之雙重審議機制，並搭配容積移轉代金預繳機制，申請人可先行繳納容積移轉代金後申請建造執照審查，使容積移轉代金估價程序得與建造執照審查階段併行，有效縮減因補正或審議所耗時間，兼顧估價品質及行政效率，增加申請容積移轉代金辦理容積移轉之效益。

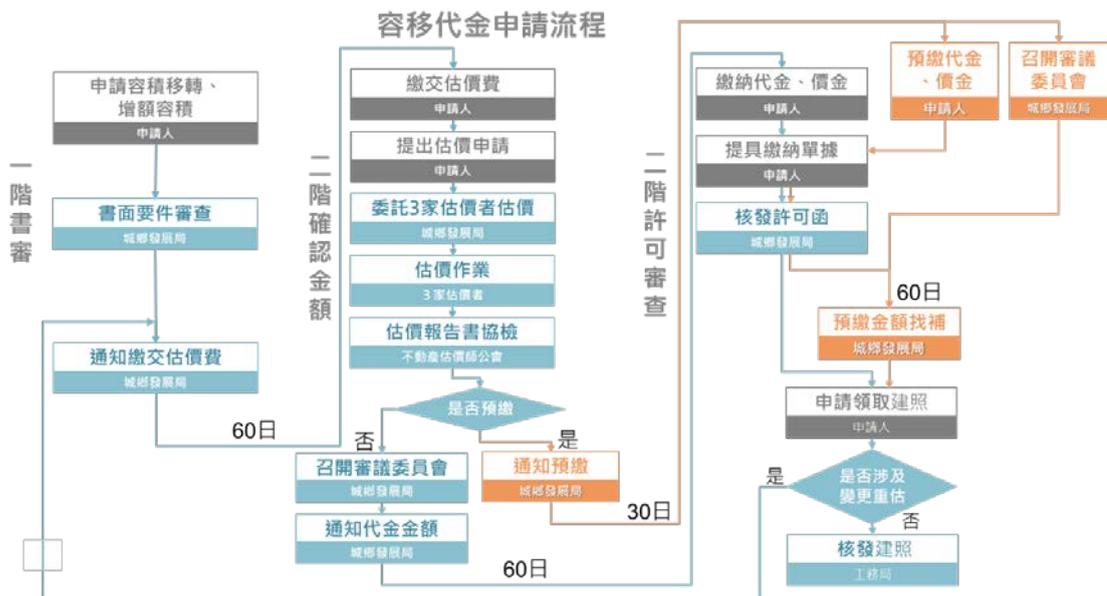


圖 2、新北市容積移轉折繳代金流程圖

資料來源：本研究繪製

### 第三節、小結

我國容積移轉制度從80年代發展至今，新北市與時俱進，持續創新，為保存古蹟、取得公共設施用地、提供開放空間、促進都市更新等目的，不斷完善容積移轉機制，落實簡政便民的同時又能兼顧都市環境的容受力。

除首創容積移轉評定制度，控管接受基地條件，新北市後續全面推動容積移轉捐地及代金雙軌制，捐地及代金雙軌制符合新北市幅員廣闊且頗具差異之各地環境特性，打造可適應環境、多元且富彈性之容積移轉制度。

### 第三章、新北市容積移轉捐地及折繳代金執行情形

#### 第一節、新北市容積移轉捐地執行情形

新北市110年至112年核准309件容積移轉捐地申請案件，取得之公共設施保留地面積約36公頃。以下針對新北市容積移轉捐地申請於都市計畫案件分布及新北市容積移轉受贈土地面積及類型進行說明。

#### 一、新北市容積移轉捐地申請案件於都市計畫範圍分布

110年至112年新北市容積移轉捐地申請案多位於板橋都市計畫、淡水(含竹圍地區)都市計畫、三重都市計畫、林口特定區計畫、新莊都市計畫等都市發展程度高的地區，這些都市計畫範圍內有都市計畫指定整體開發地區，為新北市新興開發地區，吸引許多人口移入。

表 2、新北市各都市計畫地區容積移轉捐地核定案件統計

計畫區	核定件數	計畫區	核定件數
板橋	45	汐止	11
土城(含頂埔地區)	32	新店(含安坑地區)	11
淡水(含竹圍地區)	31	泰山(含塭仔圳地區)	10
三重	30	鶯歌(含鳳鳴地區)	9
林口特定區	24	五股	8
新莊(含塭仔圳地區)	23	三峽	5
中和	22	臺北港特定區	5
蘆洲	14	八里(含龍形地區)	3
永和	12	淡海新市鎮特定區	2
樹林(含山佳地區)	12		
合計	309		

資料來源：本研究繪製

## 二、新北市容積移轉捐地申請案件取得公共設施保留地分布

由表 3、圖 3 所示，110年至112年新北市藉由容積移轉取得之土地有占比最大的是道路用地(48%)，剩餘則是公墓用地、五項公共設施用地等用地，其中公墓用地雖捐贈土地面積次多，但因土地多位於都市邊緣地帶，故其公告現值較其他用地來得低，其捐贈之土地因周圍存在私人墳墓佔用，取得土地後造成市府殯葬管理處管養困難，花費了大量經費管理維護，卻無法整體開闢，提供公共設施服務，受贈效益極低。

表 3、110年至112年取得之送出基地面積與公告現值總額統計

送出基地類別		土地面積(m <sup>2</sup> )	公告現值總額(元)
公共 設施 保留 地	道路用地	169,854.80	17,716,484,041
	公墓用地	133,428.93	649,924,211
	五項公設用地	36,072.32	2,195,483,490
	其他用地	17,626.95	592,544,802
總計		<b>356,983</b>	<b>21,154,436,544</b>

資料來源：本研究繪製

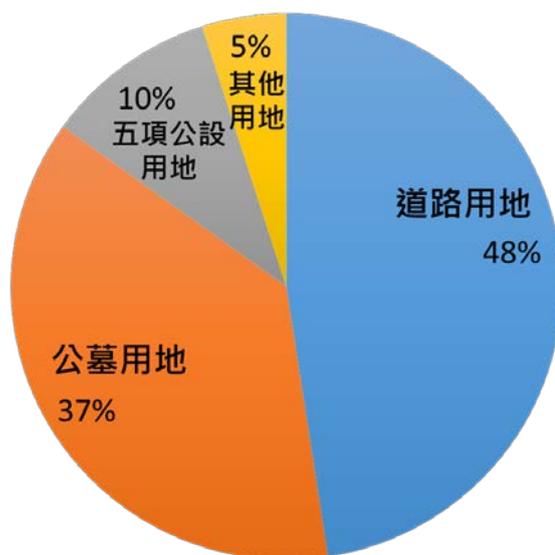


圖 3、110年至112年取得之送出基地類型比例圖

資料來源：本研究繪製

過去3年選擇捐贈五項公共設施用地(公園、兒童遊樂場、綠地、體育場、廣場)土地占比約10%，雖然相較過去有增加(107年前僅4%)，但五項公共設施用地取得土地占比仍不高，故針對五項公設用地開闢情形以提升都市環境品質目標較難達成，且新北市容積移轉制度易因容積移轉交易過程中資訊不透明而產生交易成本過高、政府對於容積總量難以掌握且其取得的公共設施保留地易零星分散，難以達到整體開闢的目的。

表 4、各年度取得之送出基地比例比較統計

送出基地類別		年度	110年	111年	112年
公共 設施 保留 地	道路用地		42%	42%	74%
	公墓用地		43%	46%	0%
	公園用地		8%	8%	5%
	兒童遊樂場用地		1%	1%	2%
	綠地用地		1%	1%	2%
	體育場用地		0%	0%	0%
	廣場用地		0%	0%	0%
	五項公設小計		11%	10%	9%
	其他用地		4%	2%	17%
	總計		100%	100%	100%

資料來源：本研究繪製

## 第二節、新北市容積移轉折繳代金制度執行情形

新北市110年至112年審議核定總共134件容積移轉代金案件，收取容積移轉代金金額約212億元，以下將針對新北市容積移轉折繳代金申請案件於都市計畫範圍分布及新北市容積移轉代金收取分布進行說明。

### 一、新北市容積移轉折繳代金申請案件於都市計畫範圍分布

新北市容積移轉代金核定並繳款之案件多位在都市發展程度較高之核心地區（如三重都市計畫、板橋都市計畫）及都市計畫指定整體開發地區（如林口特定區計畫、泰山(塭仔圳地區)都市計畫、鶯歌(鳳鳴地區)都市計畫），區域分布呈明顯不均現象。

表 5、新北市各都市計畫地區容積移轉代金核定案件統計

計畫區	核定件數
林口特定區	37
三重	28
板橋(含浮洲地區)	13
泰山(含塭仔圳地區)	11
鶯歌(含鳳鳴地區)	12
土城(含頂埔地區)	14
五股(含洲子洋地區)	7
臺北港特定區	6
新莊(含塭仔圳地區)	4
永和	1
蘆洲	1
合計	134

資料來源：本研究繪製

## 二、新北市折繳代金申請案件收取代金分布

三重都市計畫、林口特定區計畫兩區目前所收取之容積移轉代金約占全市之51%，如再加計板橋、泰山及土城都市計畫合計占全市之30%，新北市上述5個都市計畫地區所收取之容積移轉代金即佔全市之81%，其他如五股、鶯歌(鳳鳴地區)、土城(頂埔地區)、蘆洲、永和、新莊都市計畫及台北港特定區計畫等地區合計約占19%，其餘都市計畫地區如新店、中和、汐止、三峽都市計畫等地區皆無申請案件，代金取得呈現分布不均的情況。

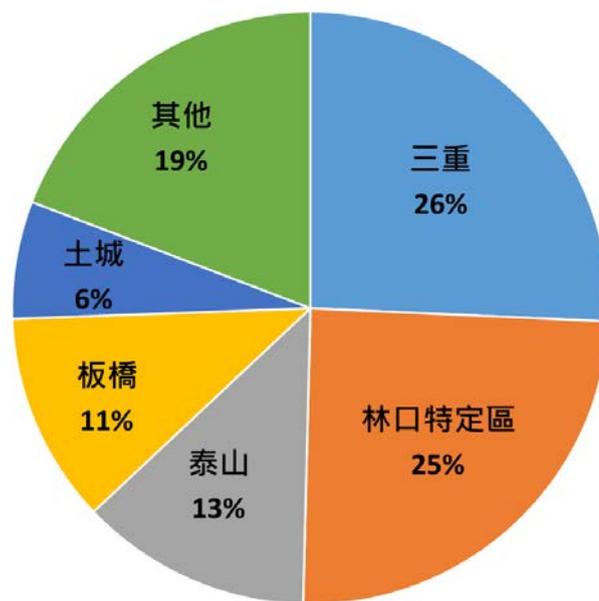


圖 4、新北市各都市計畫區代金收取金額占比

資料來源：本研究繪製

本研究針對收受之折繳代金案件區位類型分布進行分析說明，新北市至112年12月底審議核定之134件容積移轉代金案件中，位於整體開發地區之案件有109件，僅有15件非位於整體開發地區以及10件位於都市更新地區（如圖 5）。

依據都市計畫容積移轉實施辦法第8條規定：「接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則。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。」，爰此，由上開分析可以得知，因上開容積移轉申請折繳代金佔一定比例時，辦理移入容積量體評點具有一定容積獎勵積分加分及加成效果，再加上位於整體開發地區之接受基地基準容積移入上限為40%，故折繳代金之容積移轉案件區位選擇以位於整體開發地區之案件為主。

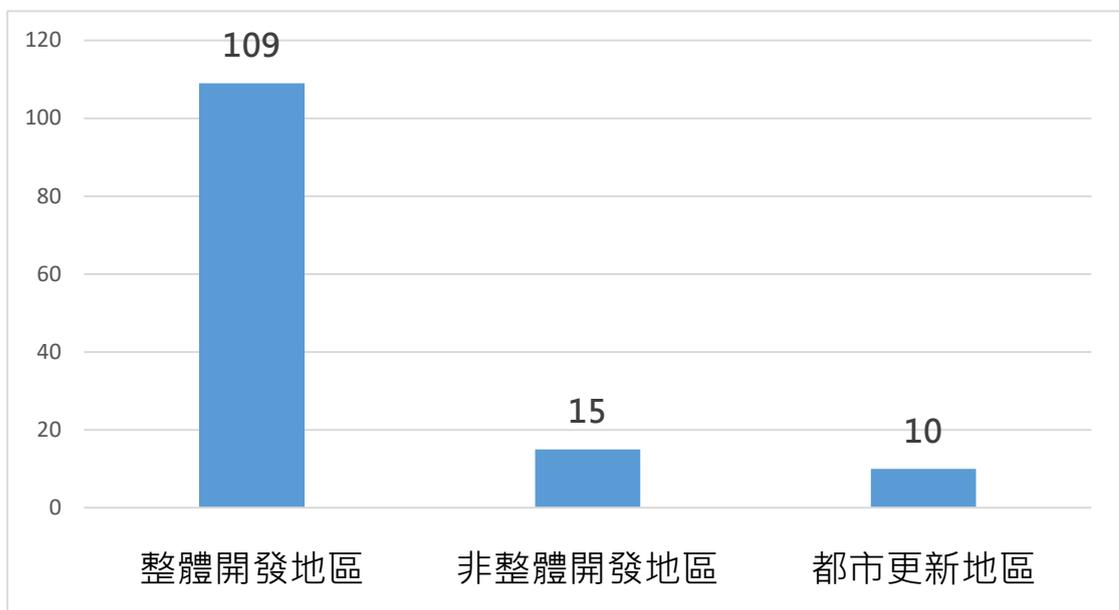


圖 5、新北市容積移轉代金辦理區位類型

資料來源：本研究繪製

### 第三節、小結

新北市容積移轉捐地多為道路用地，且現況多為已開闢之道路，其次為公墓用地，市府極需的開放性公共設施用地捐贈比例偏低，該機制雖保障了原公保地地主的財產權益，但政府取得此類用地對於公共設施服務水準並無顯著提升，還需要花費許多人力、物力管理維護受贈土地，而移入容積逐漸增加，取得此類用地較無法改善都市整體環境的發展，還有可能增加了環境負擔，影響民眾的生活品質。

表 6、新北市各都市計畫地區容積移轉代金申請案件數量占比

都市計畫區	代金案件數占比
林口特定區	60.66%
鶯歌(含鳳鳴地區)	57.14%
臺北港特定區	54.55%
泰山(含塭仔圳地區)	52.38%
五股(含洲子洋地區)	46.67%
三重	46.43%
土城(含頂埔地區)	30.43%
板橋(含浮洲地區)	22.41%
新莊(含塭仔圳地區)	14.81%
永和	7.69%
蘆洲	6.67%
其他都市計畫	0.00%
平均	<b>29.93%</b>

資料來源：本研究繪製

新北市容積移轉選擇折繳代金案件多位於三重、林口、鶯歌（鳳鳴地區）、泰山（塭仔圳）及五股（洲子洋）等都市計畫區，而其中三重、五股（洲子洋）及林口等都市計畫區內整體開發地區占比高，而整體開發地區土地公告地價較舊市區來得高，且當地公保

地市場行情較高，故選擇折繳代金比購買公共設施保留地之成本要來得低。

然而亦有些地區，其公保地市場行情較低，但申請人仍選擇以折繳代金方式辦理容積移轉，如：土城（頂埔地區）及泰山（塭仔圳）等都市計畫區，其中原因可能為「新北市政府辦理都市計畫容積移轉申請移入容積量體評定原則」中有關折繳代金一定比例之加分及加成制度產生之效益而來申請折繳代金，故接受基地條件較為受限之案件，亦有可能為拿到較高之評點分數而申請容積移轉折繳代金。

## 第四章、研究設計

### 第一節、研究方法

本研究以文獻分析法及個案研究法作為研究方法，並分別說明如下：

#### 一、文獻分析法 (Document Analysis)：

文獻分析法是指根據一定的研究目的或課題，透過蒐集有關市場資訊、調查報告、產業動態等文獻資料，從而全面而精準地掌握所要研究問題的一種方法，文獻資料可以是政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊、報章新聞等等 (Neuman, W. L. , 2000)。本研究藉由收集過去國內外文獻及法規，整理容積移轉制度的發展脈絡，了解新北市容積移轉許可條件的演變以及修法背景。

#### 二、個案研究法 (Case Study)：

個案研究法是一種探索性研究，發掘、了解、認清、衡量、分析與驗證所有相關的事實資料，尋找真相並客觀地了解事實 (張紹勳，2000)。本研究選定新北市其中一個都市計畫地區作為研究對象，分別模擬辦理容積移轉代金用於購買開放性公共設施用地以及容積移轉優先取得之開放性公共設施用地，試算容積移轉後之人均享有開放性公共設施用地面積，並將研究注意力集中於單一環境中，探討容積移轉許可條件訂定對開放性公共設施服務之影響。

## 第二節、研究假設

本研究以都市計畫區內人均享有之公園、兒童遊樂場、綠地、體育場、廣場等公共設施用地面積做為判斷該計畫區內開放性公共設施服務水準高低之依據。

政府收取容積移轉代金後，代金先繳入市府財政局「新北市公共建設用地基金」專戶，需地機關須提出公共建設用地計畫，經「新北市公共建設用地基金管理委員會」審查通過後，方可用於購置公共設施用地。另因容積移轉代金目前法規只限定專款專用於取得公共設施保留地，故需地機關取得土地後還需取得足夠工程預算才能將開闢公共設施。

故實際上，市府收取容積移轉代金用於取得公共設施用地，都市計畫區內開放性公共設施服務水準的改善程度會因個案的用地取得、工程建設時程而受到影響。

綜上所述，本研究為了解容積移轉條件訂定對於提升公共服務設施之政策效果，惟公共設施用地的取得以及開闢時程導致無法準確預估都市計畫區之開放性公共設施服務水準，故針對上述狀況，本研究設定以下2種研究假設：

- 一、 市府收取之容積移轉代金優先用於購買開放性公共設施用地，且取得用地後會立即開闢。
- 二、 市府容積移轉受贈之開放性公共設施用地，於取得用地後會立即開闢。

### 第三節、分析方法

首先本研究採用計畫容積分派求得都市計畫區的計畫人口數，統計都市計畫各可居住之土地使用分區面積，分別乘上基準容積率，可得出該計畫區未取得容積獎勵前之總容積面積，另外依109年人口及住宅普查新北市統計結果報告<sup>3</sup>中之平均每人居住面積(29.1m<sup>2</sup>/人)作為各都市計畫區之平均每人居住面積。並將總容積樓地板面積除以平均每人居住面積(29.1m<sup>2</sup>/人)即可求得計畫人口數。

$$\text{都市計畫區之居住人口} = \frac{\text{可居住土地使用分區之總容積}}{\text{平均每人居住面積}}$$

將該都市計畫區內藉由容積移轉所增加之容積除以平均每人居住面積可得出因容積移轉而增加的居住人口。

$$\text{藉由容積移轉增加之居住人口} = \frac{\text{容積移轉移入容積}}{\text{平均每人居住面積}}$$

將該都市計畫區目前已開闢之開放性公共設施土地加上新開闢之開放性公共設施用地面積除以都市計畫區原計畫人口加上增加的居住人口，可得出容積移轉後之人均享有用地面積，與原人均享有用地面積比較即可知道容積移轉政策實施後對開放性公共設施服務增減的效果。

容積移轉條件訂定後之人均享有用地面積＝

$$\frac{\text{原公共設施用地已開闢面積} + \text{容移新開闢之公共設施用地面積}}{\text{原都市計畫之計畫人口} + \text{容移增加之居住人口}}$$

<sup>3</sup> 新北市政府主計處(2023)，109年人口及住宅普查新北市統計結果報告

#### 第四節、研究案例選取

為選定研究分析案例，本研究彙整市府110至112年間容積移轉申請案件於各都市計畫區之分布案件數量，統計收取容積移轉代金之金額，並依據第三章彙整之案件結果，選擇代金繳納金額最多以及過去政策已施行之都市計畫區作為研究案例進行分析。

##### 一、容積移轉代金用於取得開放性公共設施保留地案例選取

根據第三章統計新北市各都市計畫區代金收取金額，三重都市計畫收取金額為新北市最多，案件申請量為新北市次多，三重都市計畫人口密度高，且區內同時具有整體開發地區及都市環境已發展成熟的舊市區，適合作為新北市都市研究的代表區域，故選擇三重都市計畫作為容積移轉代金用於取得開放性公共設施保留地案例之分析範圍。

##### 二、容積移轉捐地優先取得開放性公共設施保留地案例選取

土城都市計畫作為政策實施前實驗性之都市計畫區，早於102年8月9日「變更土城都市計畫(暫緩發展區及附近地區)細部計畫(市地重劃區都市計畫檢討變更)」土地使用管制規則就已訂定非五項開放性公共設施用地之捐贈比例上限，土城暫緩發展區內的基地申請捐地容積移轉時，非五項開放性公共設施用地捐贈比例上限為接受基地基準容積之20%，其餘容積移轉量體必須捐贈五項開放性公共設施用地。

新北市111年12月30日修訂「新北市都市計畫容積移轉許可審查要點」前，土城都市計畫為新北市唯一施行非五項開放性公共設施用地之捐贈比例上限之都市計畫區，故本研究以土城都市計畫作為容積移轉捐地優先取得開放性公共設施保留地案例之分析範圍。

## 第五章、公共設施服務模擬分析

為探究新北市容積移轉條件訂定對於公共設施服務之影響效果，本章節試算人均公共設施用地面積，分析容積移轉與公共設施服務水準間的關聯，並模擬辦理容積移轉將為都市計畫區內公共設施服務產生何種影響。

### 第一節、容移代金用於取得開放性公共設施保留地

#### 一、以三重都市計畫為例

三重區與台北市僅一橋之隔，工商業發達、交通便利，區內除三重舊市區外，尚有二重疏洪道兩側附近地區、高速公路北側仁義街附近地區、重陽橋引道附近地區及其他都市整體開發地區，近年來吸引許多建商前往開發，為目前新北市容積移轉代金收取金額最高以及容積移轉代金核准案件數次多的行政區，從110年至112年總計核准28案，收取約新臺幣60.1億元容積移轉代金。

表 7、三重都市計畫容積移轉代金申請案件統計(110至112年)

地區	代金案件數	總移入面積(m <sup>2</sup> )	代金收取金額
三重舊市區	4	17,727.16	1,131,510,000
二重疏洪道兩側附近	16	35,889.88	3,537,870,000
仁義街附近	4	7,242.97	631,630,000
重陽橋引道附近	4	6,289.02	712,700,000
合計	28	67,951.21	6,013,710,000

資料來源：本研究繪製

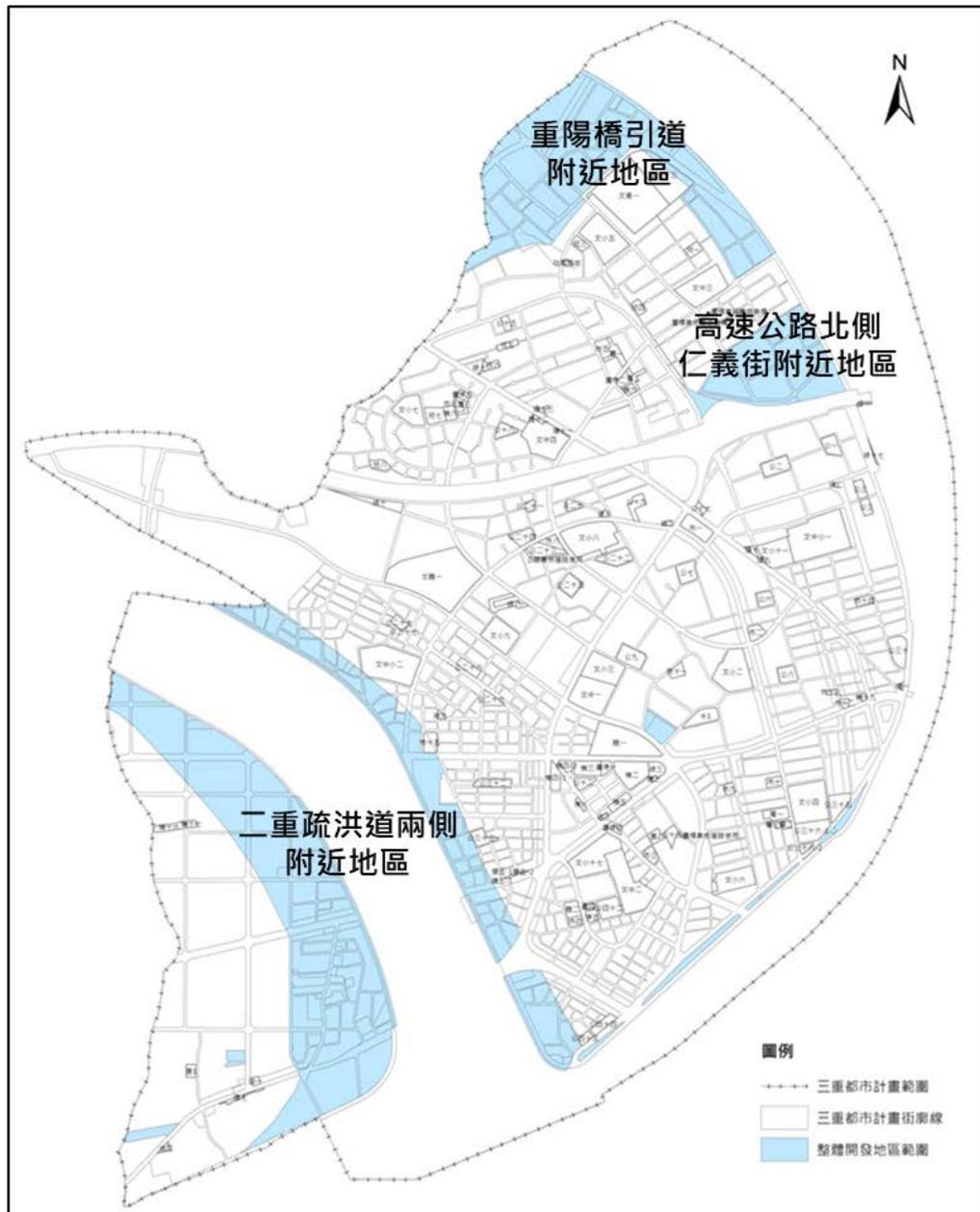


圖 6、三重都市計畫整體開發區示意圖

資料來源：變更大漢溪北都市計畫(三重地區公共設施用地專案通盤檢討)書、本研究繪製

另依變更大漢溪北都市計畫(三重地區公共設施用地專案通盤檢討)書所示，目前三重都市計畫之開放性公共設施劃設面積共32.2883公頃，其中已取得之公共設施用地面積為30.0395公頃，尚有2.2490公頃土地未取得，開放性公共設施開闢率為91.68%，尚未取得開闢之開放性公共設施用地均位於三重舊市區範圍內，其餘整體開發地區之公共設施用地皆已取得並完成開闢，公共設施用地取得及開闢情形詳見表 8。

表 8、三重都市計畫開放性公共設施取得及開闢情形

公設類別	公設編號	劃設面積 (公頃)	土地取得情形(公頃)		開闢面積 (公頃)	開闢率 (%)
			已取得	未取得		
公園用地	公二	0.6802	0.6802	0	0.6802	100.00
公園用地	公七	0.8445	0.8445	0	0.8445	100.00
公園用地	公九	1.0692	1.0692	0	1.0692	100.00
公園用地	公二	0.9331	0.9331	0	0.9331	100.00
公園用地	公二十	0.3087	0.3087	0	0.3087	100.00
公園用地	公二十一	0.2231	0.2231	0	0.2231	100.00
公園用地	公二十七	0.3733	0.3721	0.0012	0.3721	99.68
公園用地	公二十九	0.4691	0.4691	0	0.4691	100.00
公園用地	公二十二	0.9553	0.9553	0	0.9553	100.00
公園用地	公二十八	0.5034	0.4985	0.0049	0.4985	99.03
公園用地	公二十三	0.4043	0.4043	0	0.4043	100.00
公園用地	公二十五	0.742	0.742	0	0.742	100.00
公園用地	公二十四	0.7195	0.7177	0.0018	0.7177	99.75
公園用地	公八	0.6499	0.6499	0	0.6499	100.00
公園用地	公十七	0.1748	0.1748	0	0.1748	100.00
公園用地	公十九	0.5845	0.5844	0.0002	0.5844	99.98
公園用地	公十二	0.4517	0.4517	0	0.4517	100.00
公園用地	公十八	0.4884	0.4884	0	0.4884	100.00
公園用地	公十三	0.4148	0.3976	0.0172	0.3976	95.85
公園用地	公十五	0.2578	0.2577	0.0001	0.2577	99.96
公園用地	公三	0.7821	0.7821	0	0.7821	100.00
公園用地	公三十	1.0875	1.0875	0	1.0875	100.00
公園用地	公三十二	0.6567	0.6567	0	0.6567	100.00
公園用地	公三十三	0.5932	0.5932	0	0.5932	100.00
公園用地	公三十五	0.9582	0.9582	0	0.9582	100.00
公園用地	公三十六-1	1.4269	1.4029	0.024	1.4029	98.32
公園用地	公三十六-2	0.2062	0.2062	0	0.2062	100.00
公園用地	公六	0.5333	0.5333	0	0.5333	100.00
公園用地	公四十二	0.9994	0.9994	0	0.9994	100.00
公園用地	公四十五	0.2754	0.0048	0.2706	0	0.00
公園用地	公四十四	0.5373	0.0906	0.4468	0	0.00

公園用地兼 供道路使用	公園用地兼 供道路使用	0.2482	0.2482	0	0.2482	100.00
兒童遊樂場 用地	兒一	0.4004	0.4004	0	0.4004	100.00
兒童遊樂場 用地	兒七	0.7194	0.704	0.0154	0.704	97.86
兒童遊樂場 用地	兒二	0.5766	0.5766	0	0.5766	100.00
兒童遊樂場 用地	兒八	0.4022	0.4022	0	0.4022	100.00
兒童遊樂場 用地	兒三	0.3634	0.3634	0	0.3634	100.00
兒童遊樂場 用地	兒五	0.3121	0.3063	0.0058	0.3063	98.14
兒童遊樂場 用地	兒四	0.3498	0.3498	0	0.3498	100.00
綠地用地	綠一	0.0809	0.0809	0	0.0809	100.00
綠地用地	綠七	0.1449	0.0702	0.0747	0	0.00
綠地用地	綠九	0.1183	0	0.1183	0	0.00
綠地用地	綠二	0.0397	0.0237	0.016	0	0.00
綠地用地	綠八	0.102	0.102	0	0.102	100.00
綠地用地	綠十	0.7375	0.2036	0.5339	0	0.00
綠地用地	綠十七	0.0642	0.0642	0	0.0642	100.00
綠地用地	綠三	0.5607	0.5592	0.0015	0.5592	99.73
綠地用地	綠六	0.686	0.0145	0.6715	0	0.00
體育場用地	體一	4.0047	4.0047	0	4.0047	100.00
體育場用地	體二	0.5403	0.5403	0	0.5403	100.00
人行廣場用 地	廣一	0.5845	0.5845	0	0.5845	100.00
人行廣場用 地	廣二	0.4204	0.4204	0	0.4204	100.00
人行廣場用 地	廣三	0.2798	0.2798	0	0.2798	100.00
人行廣場用 地	廣四	0.1506	0.1506	0	0.1506	100.00

廣場兼停車場用地	廣停一	0.3161	0.3161	0	0.3161	100.00
廣場兼停車場用地	廣停二	0.3116	0.3116	0	0.3116	100.00
廣場兼停車場用地	廣停三	0.1967	0.1967	0	0.1967	100.00
廣場兼停車場用地	廣停四	0.1988	0.1988	0	0.1988	100.00
廣場兼供道路使用	廣場兼供道路使用	0.039	0.0078	0.0312	0	0.00
廣場兼兒童遊樂場用地	廣場兼兒童遊樂場用地	0.0357	0.0218	0.0139	0	0.00

資料來源：變更大漢溪北都市計畫(三重地區公共設施用地專案通盤檢討)書<sup>4</sup>

依113年公告現值來計算，取得全部開放性公共設施用地的金額約28.91億元，若將公告現值乘上加成補償最高1.4倍則需要花費約40.47億元（詳表 9），故目前三重都市計畫所收取之容積移轉代金原則上足夠支付取得三重都市計畫區內全部之開放性公共設施用地。

表 9、三重都市計畫開放性公共設施用地取得金額預估

公設編號	未取得面積 (公頃)	取得金額 (公告現值不加乘)	取得金額 (公告現值*1.4)
公二十七	0.0012	1,728,000	2,419,200
公二十八	0.0049	8,134,000	11,387,600
公二十四	0.0018	2,196,000	3,074,400
公十九	0.0002	273,324	382,654
公十三	0.0172	25,972,000	36,360,800
公十五	0.0001	179,000	250,600
公三十六-1	0.024	36,000,000	50,400,000
公四十五	0.2706	427,058,214	597,881,500

<sup>4</sup> 1.表內劃設面積、土地取得情形及開闢面積均依土地登記謄本所載資料進行統計。2.現況未作任何公共設施用途者，開闢面積以0公頃計，有作公共設施用途者，開闢面積以取得面積計。

公四十四	0.4468	705,135,292	987,189,409
兒七	0.0154	21,560,000	30,184,000
兒五	0.0058	8,120,000	11,368,000
綠七	0.0747	117,595,728	164,634,019
綠九	0.1183	156,156,000	218,618,400
綠二	0.016	26,400,000	36,960,000
綠十	0.5339	425,518,300	595,725,620
綠三	0.0015	2,775,000	3,885,000
綠六	0.6715	861,104,740	1,205,546,636
廣場兼供道路 使用	0.0312	47,112,000	65,956,800
廣場兼兒童遊 樂場用地	0.0139	18,332,988	25,666,183
合計	2.2490	2,891,350,586	4,047,890,820

資料來源：變更大漢溪北都市計畫(三重地區公共設施用地專案通盤檢討)書

表 10、三重都市計畫各地區開放性公共設施面積及計畫人口

地區	住宅、商業區 面積(公頃)	計畫人口	已開闢開放 性公設面積 (公頃)	原人均享有開 放公設面積 (m <sup>2</sup> )
三重舊市區	448.0977	371,921	15.8195	0.43
二重疏洪道 兩側附近	43.78	36,337	4.19	1.15
仁義街附近	13.53	11,230	3.35	2.98
重陽橋引道 附近	34.58	28,701	6.68	2.33
合計	539.9877	443,681	30.0395	0.67

資料來源：「變更三重都市計畫細部計畫(訂正書圖不符部分)」案、本研究繪製

將三重都市計畫各地區內之住宅區及商業區面積總和乘以居住密度(每公頃約830人<sup>5</sup>)，得出各區之計畫人口，區內已開闢之

<sup>5</sup> 依109年05月06日發布實施「變更三重都市計畫細部計畫(訂正書圖不符部分)」案，居住密度以住宅區及商業區計算每公頃約830人。

開放性公共設施用地面積除以計畫人口可得出原人均享有用地面積，詳見表 10。

本研究以容積移轉移入容積除以平均每人居住面積(29.1m<sup>2</sup>/人)，分別計算各地區因容積移轉所增加之居住人口，並將運用容積移轉代金取得並完成開闢之開放性公共設施用地面積帶入，計算出三重都市計畫各地區容積移轉核定後之人均開放性公設用地面積，作為公共設施服務高低之判定標準（詳見表 11）。

由表 11結果可以得知，容積移轉代金制度實施於三重都市計畫範圍，對於都市計畫區整體開放式公共設施服務是提升的，整體人均享有用地面積增加了約7.46%，尤其三重舊市區原本就地狹人稠，經本研究分析，運用容積移轉代金取得並開闢開放性公共設施用地可讓三重舊市區人均享有用地面積增加了約11.62%。

表 11、三重都市計畫各地區增加移入人口及公共設施服務水準

地區	容移增加人口	原人均享有開放公設面積 (m <sup>2</sup> /人)	容移後人均享有開放公設面積 (m <sup>2</sup> /人)	服務變化 (%)
三重舊市區	637	0.43	0.48	+11.62
二重疏洪道兩側附近	1,233	1.15	1.12	-2.6
仁義街附近	249	2.98	2.92	-2.01
重陽橋引道附近	216	2.33	2.31	-0.85
全區	2,335	0.67	0.72	+7.46

資料來源：本研究繪製

## 二、分析結果

依行政院主計總處：中華民國統計資訊網-縣市重要統計指標查詢系統，新北市都市計畫區內平均每人享有開放性公共設施用地面積為 $1.77 \text{ m}^2/\text{人}$ ，整體開發地區中目前除了二重疏洪道兩側附近地區人均低於新北市人均享有用地面積外，其餘仁義街附近地區以及重陽橋引道附近地區容積移轉後之人均享有開放性公共設施面積均遠高於新北市平均值。

另外二重疏洪道兩側附近地區中間包夾著二重疏洪道，二重疏洪道平時作為散步、兒童遊樂場、騎自行車等休閒活動使用，雖在使用分區上屬於河川區，但實質上，於非汛洪期間亦有作為公園綠地的功能，使得居住於二重疏洪道兩側附近地區的居民可享受遠高於統計指標的開放性公共設施服務。

都市計畫區內之整體開發地區，公共設施用地通常會完全取得並全部開闢完成，故容積移轉所增加移入的人口必然會使公共設施服務下降，經統計分析結果得知，容積移轉代金制度施行於三重都市計畫範圍，能有效提升都市計畫整體開放式公共設施服務，整體地區人均享有用地面積增加約7.46%，另三重舊市區原人均享有用地面積偏低，僅 $0.43 \text{ m}^2/\text{人}$ ，經本研究分析，透過容積移轉代金取得之開放性公共設施用地可讓三重舊市區人均享有用地面積增加約11.62%。

## 第二節、容移捐地優先取得開放性公共設施保留地

### 一、以土城都市計畫為例

土城區位於台北盆地西南側，北鄰板橋區，西隔大漢溪與樹林區相望，近幾年工商業發展快速，再加上未來公家機關配合遷移後將提供更多素地開發，預期會有愈來愈多人遷入土城區內，目前暫緩發展區市地重劃地區已吸引建商開發建設許多住宅社區大樓，為土城區內新興的發展區域。

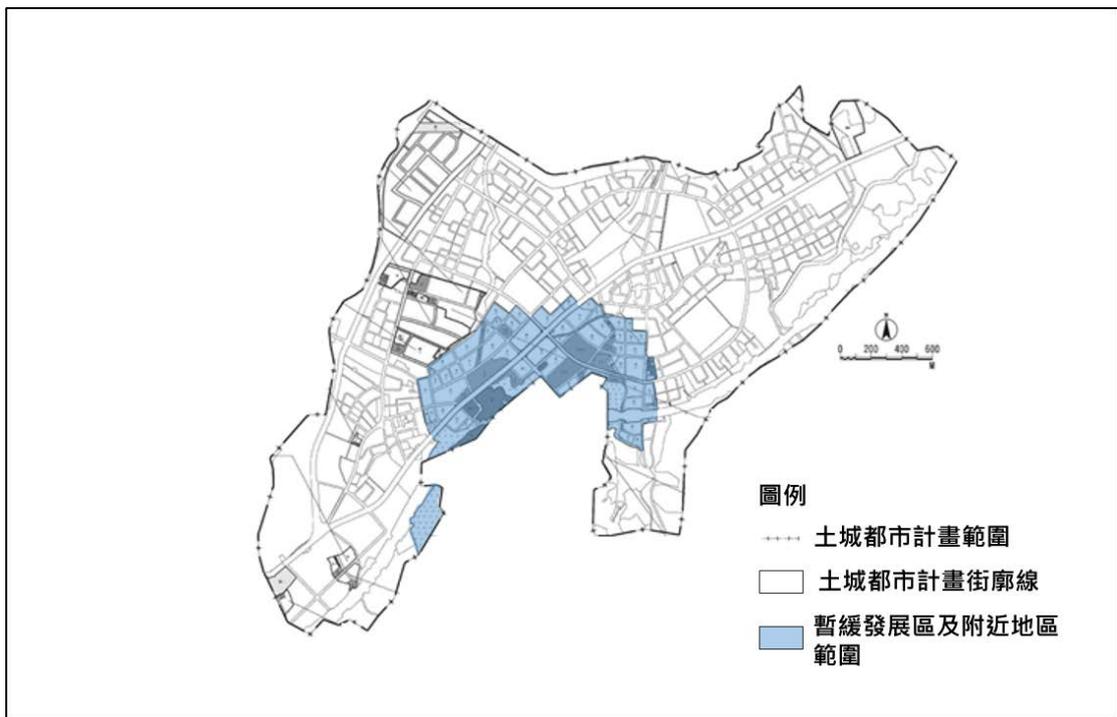


圖 7、土城都市計畫暫緩發展區及附近地區範圍示意圖

資料來源：變更土城都市計畫（第三次通盤檢討）（第一階段）書、本研究繪製

經統計，土城都市計畫(暫緩發展區及附近地區)細部計畫土地使用管制規則實施5年間，土城都市計畫範圍五項開放性公共設施用地之取得面積成長約2.6倍，顯見有其政策效果，故為加速取得所需之開放性公共設施用地，新北市修訂「新北市都市計畫容積移轉許可審查要點」，新北市全境內之都市計畫地區於113年1月1日起均適用該制度。

依99年8月6日發布實施變更土城都市計畫(調整劃設公園用

地專案通盤檢討)書及110年09月30日發布實施「變更土城細部計畫(第三次通盤檢討)(配合主細拆離)(第二階段)」案所示,土城都市計畫之開放性公共設施劃設面積共39.0345公頃,其中當時已取得之公共設施用地面積為20.9263公頃,尚有18.0956公頃土地未取得,開放性公共設施開闢率為42.3%(詳表12),尚未取得開闢之開放性公共設施用地均位於土城舊市區以及暫緩發展區區段徵收範圍內,暫緩發展區市地重劃部分之公共設施用地皆已取得並完成開闢。

表 12、土城都市計畫開放性公共設施取得及開闢情形

公設類別	公設編號	劃設面積 (公頃)	土地取得情形(公頃)		開闢面積 (公頃)	開闢率 (%)
			已取得	未取得		
公園用地	公二	5.833	2.1994	3.6336	2.1994	37.71%
公園用地	公五	0.7627	0.7465	0.0163	0.7465	97.88%
公園用地	公七	2.6779	2.6779	0	0	0.00%
公園用地	公八	0.8662	0	0.8662	0	0.00%
公園用地	公九	1.2189	0	1.2189	0	0.00%
公園用地	公十	0.6599	0.6034	0.0565	0.6034	91.44%
公園用地	公十一	0.6138	0.6138	0	0.6138	100.00%
公園用地	公十二	0.2518	0	0.2518	0	0.00%
公園用地	公十三	0.8828	0	0.8828	0	0.00%
公園用地	公十四	0.2534	0	0.2534	0	0.00%
公園用地	公十五	0.1205	0	0.1205	0	0.00%
公園用地	公十六	0.2701	0.2701	0	0	0.00%
公園用地	公十七	1.0606	0.3113	0.7493	0	0.00%
公園兼遺址保存 用地	公兼遺	0.001	0.001	0	0.001	100.00%
鄰里公園兼兒童 遊樂場用地	公兒一	0.4021	0	0.4021	0	0.00%
鄰里公園兼兒童 遊樂場用地	公兒三	0.4608	0.11	0.3508	0.11	23.87%
鄰里公園兼兒童 遊樂場用地	公兒四	0.2529	0.0056	0.2473	0	0.00%
鄰里公園兼兒童 遊樂場用地	公兒五	2.119	0	2.119	0	0.00%
鄰里公園兼兒童 遊樂場用地	公兒六	0.6391	0	0.6391	0	0.00%

鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒七	0.4569	0	0.4442	0	0.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒八	0.3633	0.2	0.1633	0.2	55.05%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒九	0.2469	0.0176	0.2293	0	0.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒十	0.6659	0.6155	0.0504	0.6155	92.43%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒十二	0.3405	0.0423	0.2982	0	0.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒十三	0.1291	0	0.1291	0	0.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒十四	0.2779	0.0061	0.2718	0	0.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒十五	0.357	0.0683	0.2887	0	0.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒十六	0.3757	0.3757	0	0.3757	100.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒十七	0.3085	0.3085	0	0.3085	100.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒十八	0.5107	0.5107	0	0.5107	100.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒十九	0.3494	0.3494	0	0.3494	100.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒二十	0.4207	0	0.4207	0	0.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒二一	0.2185	0.019	0.1995	0	0.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒二二	0.3554	0.3554	0	0.3554	100.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒二三	0.2342	0.2342	0	0.2342	100.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒二四	0.3158	0.3158	0	0.3158	100.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒二五	0.3245	0	0.3245	0	0.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒二六	0.2851	0.2851	0	0	0.00%
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒二七	0.4227	0.4227	0	0	0.00%

鄰里公園兼兒童遊樂場用地	公兒二八	0.0428	0.0428	0	0	0.00%
兒童遊樂場用地	兒童遊樂場用地	0.2476	0.2476	0	0	0.00%
綠地用地	綠一	0.01	0	0.01	0	0.00%
綠地用地	綠二	0.0128	0	0.0128	0	0.00%
綠地用地	綠三	0.0084	0.0084	0	0.0084	100.00%
綠地用地	綠四	0.0521	0.0521	0	0.0521	100.00%
綠地用地	綠五	0.1246	0.1246	0	0.1246	100.00%
綠地用地	綠六	0.0092	0.0092	0	0.0092	100.00%
綠地用地	綠七	0.0298	0.0298	0	0.0298	100.00%
綠地用地	綠十	0.8299	0.8299	0	0.8299	100.00%
綠地用地	綠十一	0.0566	0	0.0566	0	0.00%
綠地用地兼供道路使用		3.3239	0.1094	3.2145	0.1094	3.29%
綠地用地兼供排水溝使用		0.0115	0.0115	0	0.0115	100.00%
體育場用地	體	5.1584	5.1584	0	5.1584	100.00%
人行廣場用地	人廣 A1	0.2297	0.2297	0	0.2297	100.00%
人行廣場用地	人廣 A2	0.0745	0.0745	0	0.0745	100.00%
人行廣場用地	人廣 A3	0.7745	0.6727	0.1018	0.6727	86.86%
人行廣場用地	人廣 A4	0.5622	0.561	0.0012	0.561	99.79%
人行廣場用地	人廣 A5	0.1195	0.1193	0.0002	0.1193	99.83%
人行廣場用地	人廣 A6	0.2432	0.2432	0	0.2432	100.00%
人行廣場用地	人廣 A8	0.2285	0.2285	0	0.2285	100.00%
人行廣場用地	人廣 A9	0.0712	0	0.0712	0	0.00%
人行廣場用地	人廣 A15	0.4423	0.4423	0	0.4423	100.00%
廣場用地	廣	0.0661	0.0661	0	0.0661	100.00%

資料來源：變更土城都市計畫(調整劃設公園用地專案通盤檢討)書及「變更土城細部計畫(第三次通盤檢討)(配合主細拆離)(第二階段)」案<sup>6</sup>

本研究將土城都市計畫地區內之住宅區及商業區面積總和乘以居住密度(每公頃約782人<sup>7</sup>)，得出計畫人口，之後區內已開闢

<sup>6</sup> 1.表內劃設面積參考110年09月30日變更土城都市計畫(第三次通盤檢討)(配合主細拆離)(第二階段)案。取得情形及開闢面積則依前述該案及土地登記謄本所載資料進行統計。2.現況未作任何公共設施用途者，開闢面積以0公頃計，有作公共設施用途者，開闢面積以取得面積計。3.暫緩發展區市地重劃範圍目前皆為已開闢。

<sup>7</sup> 依110年09月30日發布實施「變更土城細部計畫(第三次通盤檢討)(配合主細拆離)(第二階段)」案，居住密度以住宅區及商業區計算每公頃約782人。

之開放性公共設施用地面積除以計畫人口可得出原人均享有用地面積。

表 13、土城都市計畫各地區開放性公共設施面積及計畫人口

地區	住宅、商業區面積(公頃)	計畫人口	已開闢開放性公設面積(公頃)	原人均享有開放公設面積(m <sup>2</sup> )
土城舊市區	246.6862	192,909	13.5562	0.70
暫緩發展區附近	44.8451	35,069	8.0312 <sup>8</sup>	2.29
合計	291.5313	227,977	21.5874	0.95

資料來源：「變更土城都市計畫（第三次通盤檢討）（第二階段）」案、本研究繪製

經統計，自102年至112年土城都市計畫(暫緩發展區及附近地區)細部計畫範圍內，共受理37件申請捐地容積移轉案件，總移入容積為80,879.8平方公尺，取得土城舊市區之開放性公共設施用地面積共19,727.85平方公尺，其中取得的土地使用分區以鄰里公園兼兒童遊樂場用地（7,825.67平方公尺）以及公園用地（7,825.67平方公尺）為多數(詳表 14)。

表 14、土城都市計畫容積移轉取得開放性公共設施用地面積

土地使用分區	取得用地面積(m <sup>2</sup> )
人行廣場用地	22.66
公園用地	7,825.67
綠地	104.94
廣場用地	859.06
鄰里公園用地	97.82
鄰里公園兼兒童遊樂場用地	10,817.69
合計	19,727.85

<sup>8</sup> 區段徵收範圍之開放性公共設施用地確定未來皆會取得開闢，故納入暫緩重劃區已開闢公共設施面積內併同計算。

將容積移轉移入容積除以新北市平均每人居住面積(29.1m<sup>2</sup>/人)，分別計算各地區因容積移轉所增加之居住人口，本研究假設容積移轉捐贈取得的開放性公共設施用地，一定會開闢完成，將容積移轉捐地取得並完成開闢之開放性公共設施用地面積帶入，計算出土城都市計畫各區容積移轉後之人均開放性公設用地面積，作為容積移轉前後公共設施服務高低之判定標準，結果詳見表 15。

表 15、土城都市計畫各地區公共設施服務水準變化

地區	容移增加人口	原人均享有開放性公設面積(m <sup>2</sup> /人)	容移後人均享有開放性公設面積(m <sup>2</sup> /人)	服務變化(%)
土城舊市區	-	0.70	0.80	+14.55
暫緩發展區附近	2,779	2.29	2.12	-7.34
全區	2,779	0.95	1.02	+7.82

資料來源：本研究繪製

## 二、分析結果

土城都市計畫(暫緩發展區附近地區)範圍內公共設施用地一定全部開闢完畢，故容積移轉所增加移入的人口必然會使公共設施服務下降，區域內人均享有用地面積減少約7.34%，但以新北市都市計畫區內平均每人享有開放性公共設施用地面積為1.77 m<sup>2</sup>/人來看，目前該區容積移轉後之人均享有開放性公共設施面積仍遠高於新北市平均值，以土城都市計畫整體公共設施服務來說，仍保有水準較高的開放性公共設施服務水準。

經統計分析結果得知，容積移轉捐地制度於土城都市計畫(暫緩發展區附近地區)範圍，可以提升土城都市計畫整體開放式公共設施服務，整體地區人均享有用地面積增加約7.82%，土城舊市區原來公園綠地土地取得比例偏低，經本研究分析，透

過容積移轉捐贈之開放性公共設施用地可讓土城舊市區人均享有用地面積增加約14.55%。

## 第六章、結論與建議

### 第一節、結論

#### 一、容積移轉代金機制有助於市府主動取得重點公共設施用地

新北市收受之容積移轉代金將專款專用於取得私有公共設施保留地，此制度相較於傳統捐地制度取得私有公保地之現地鑑界會勘等繁雜的行政作業簡單快速，無須再辦理送出基地會勘。

經本研究分析，運用110年至112年收受之容積移轉代金取得並開闢公共設施可讓三重都市計畫範圍之整體人均享有開放性公共設施用地面積增加了約7.46%。可以得知容積移轉代金機制有助於新北市取得公園用地、綠地等重點公共設施用地，加速都市建設、提升環境品質，以輔助市政發展。

#### 二、設定送出基地優先類型可加速重點公共設施用地的取得

透過訂定優先取得公共設施類型，並授權各需地機關於符合要點規定前提下，自行訂定相關受贈條件，取得有迫切需求之公共設施保留地，妥善利用受贈之公共設施用地來輔助市政發展，加速都市轉型。

土城都市計畫(暫緩發展區附近地區)細部計畫土管規定實施後，土城都市計畫範圍之五項開放性公共設施用地取得面積增加約2.6倍，經本研究分析，102年至112年土城都市計畫共收受五項開放性公共設施用地面積19,727.85平方公尺，開闢後可增加土城都市計畫整體人均享有開放性公共設施用地面積約7.82%，透過指定送出基地收受類型可以協助政府取得都市發展所需之公共設施用地，達到提升居住環境品質之目的。

## 第二節、未來政策建議

### 一、容積移轉代金用途納入公共設施保留地之興闢

依現行規定，容積移轉代金僅限於公共設施用地取得費用，惟偏鄉地區公共建設因財源受限，可能出現取得了公共設施用地卻沒有工程費用可供興闢，該項公共設施最終仍無法服務居民的情形，進而導致城鄉落差加劇，另取得後之公共設施用地未進行開闢，除增加用地機關管理維護成本外，又無助於公共設施服務水準的提升。

故為避免該情形發生，建議內政部可放寬容積移轉代金之運用方式，將部分比例之容積移轉代金用於公共設施興闢上，交由市府需地機關專案提經都市計畫委員會審議，以控管容積移轉代金之合理使用，取得公共設施保留地的同時，又可立即興闢公共設施，提供完善的公共設施服務，創造宜居的都市生活環境。

### 二、建議依生活圈概念適度放寬容積移轉代金土地取得使用範圍

新北市內的三重、蘆洲都市計畫地區以及中和、永和都市計畫地區，這些地區經過幾十年來的都市擴張，早已形成共同生活圈，並共享兩邊之公共設施服務機能，公共設施有跨都市計畫區服務之特性，故闢建道路橋樑、公園綠地時，應將共同生活圈之整體性及延續性納入需求考量。

現行規定容積移轉代金限制使用於同一主要計畫地區內，惟容積移轉代金收入分布不均，代金集中於特定區域，與地方迫切開發建設需求區位不一致，例如三重都市計畫收取之容積移轉代金無法取得蘆洲都市計畫亟需開闢之公園綠地，故如能妥善運用容積移轉代金加速公共設施闢建，則同屬三蘆生活圈之市民大眾皆可受益。

本研究建議內政部可比照古蹟跨區容積移轉方式建立監督

審核機制，並由地方政府專案提經都委會審議代金跨區取得公保地的必要性，於公共利益優先前提下確保代金合理運用，以加速執行效率。

### 三、申請容積移轉折繳全代金之評點加分機制建議訂定落日時間

目前折繳代金之評點加分及加成機制為容積移轉業者申請折繳代金之一大誘因，該機制原意為容積移轉代金制度剛實施時，為鼓勵業者選擇容積移轉代金作為辦理方式，故提出以全代金辦理容積移轉之案件，其總移入量得增加基準容積10%，再加計0.3倍之獎勵規定。

目前新北市容積移轉代金機制之運作以及市場機制已趨於成熟穩定，業者會自行依照公共設施保留地的市場交易行情選擇採用代金或捐地方式辦理容積移轉，為鼓勵業者依容積移轉評定原則額外提供接受基地外部條件(如公共設施改善計畫、環境改善價金、公共腳踏車設置等)，故建議針對申請全代金之加分機制訂定落日時間，另申請折繳代金之評點加成機制則建議繼續實施，以維持申請容積移轉折繳代金之誘因。

## 參考文獻

1. 行政院主計總處. (2024, June 20). 縣市重要統計指標查詢系統. 中華民國統計資訊網. [https://winstacity.dgbas.gov.tw/DgbasWeb/ZWeb/State-File\\_ZWeb.aspx](https://winstacity.dgbas.gov.tw/DgbasWeb/ZWeb/State-File_ZWeb.aspx)
2. 林元興. (1989). 都市建築容積加成與移轉制度之基礎研究. 中華民國建築學會，內政部營建署委託.
3. 林崇傑. (2008). 臺灣運用容積移轉於歷史保存之政策與實踐之檢討. 文資學報, 27 - 93.
4. 張紹勳. (2000). 研究方法. 滄海.
5. 都市計畫容積移轉實施辦法. (2014年8月4日修正).
6. 新北市政府受理都市計畫容積移轉案件申請作業規範. (2021年5月13日修正).
7. 新北市政府城鄉發展局. (2019). 新北市都市計畫容積移轉折繳代金規劃案總結報告書.
8. 新北市政府辦理都市計畫容積移轉申請移入容積量體評定原則. (2022年10月26日修正).
9. 新北市都市計畫容積移轉許可審查要點. (2022年12月30日修正).
10. 變更三重都市計畫細部計畫（訂正書圖不符部分）書. (2020年5月6日發布實施).
11. 變更土城都市計畫（第三次通盤檢討）(配合主細拆離)(第二階段)書. (2021年09月30日發布實施).
12. 變更土城都市計畫(調整劃設公園用地專案通盤檢討)書. (2010年8月6日發布實施).
13. 變更大漢溪北都市計畫(三重地區公共設施用地專案通盤檢討)書. (2019年12月24日公開展覽版本).
14. Neuman, w. l. (2000). 社會研究方法：質化與量化取向 (朱柔若, Trans.). 揚智.