

新北市政府 111 年度自行研究報告

新北市考古遺址土地容積移轉合理性機制 之研究 ——以大坌坑考古遺址為例

研究機關：新北市政府城鄉發展局

研究人員：李汝嬪

研究期程：111 年 1 月至 111 年 12 月

新北市政府 111 年度自行研究成果摘要表

計畫名稱	新北市考古遺址土地容積移轉合理性機制之研究—以大坌坑考古遺址為例
期程	111 年 1 月至 111 年 12 月
經費	無
緣起與目的	大坌坑考古遺址範圍內之土地所有權屬多為私有，土地所有權人亦曾向新北市府申請遺址容移，然依文資法、遺址容移辦法之規範，係保障原有可建築容積，又因大坌坑前屬都市計畫之保護區及農業區，無依法可建築容積，故無法辦理遺址容積移轉。 本研究以都市發展角度探討假設大坌坑考古遺址範圍辦理容積移轉之合理性，相關資料將供後續業務疑義參考。研究目的包括： 1. 探討考古遺址容積移轉之相關法規內容及其立法意旨。 2. 釐清大坌坑考古遺址內部分私有土地無法辦理考古遺址容積移轉之歷程與原因。 3. 經由模擬試算容積移轉量體，探討大坌坑考古遺址範圍之私有土地辦理容積移轉可能面臨的課題。
方法與過程	本研究透過文獻回顧、資料蒐集彙整，探討文化資產容積移轉的意涵，以及分析大坌坑考古遺址若辦理容積移轉可能面臨的課題。
研究發現及建議	1. 經指定為文化資產，且配合文化資產之指定將定著土地變更為保存區者，變更前具有可建築容積者，方為古蹟容移辦法及遺址容移辦法適用補償對象。 2. 經模擬試算大坌坑考古遺址範圍辦理容積移轉可移入林口特定區計畫之樓地板面積，預計產生約 3 萬平方公尺樓地板面積，將引入 4 千以上人口，新增之建築量體與人口及產生之車流及公共設施需求將對都市增加額外的負擔。 3. 另依據新北市府歷年容積移轉審查與辦理經驗，倘若送出基地易達性低，且有地上物佔有情形，亦對土地受贈及管理單位耗費較高管理維護成本。而在大坌坑考古遺址範圍內，目前地面已存在墳墓使用，且交通易達性低，假設得申請容積移轉，大面積的土地管養及地上物處理將影響考古遺址管理使用效能。 4. 辦理文化資產容積移轉應兼顧保存文化資產、保障所有權人損失之權益以及維護都市發展品質，故容積移轉並非補

	償土地所有權人損失權益之唯一途徑，徵收或發放補償金均屬現行既有且可行之補償方法，故建議文化資產主管單位應更積極思考大坵坑考古遺址其他補償措施，以多元保障民眾權益。
備註	

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究目的.....	2
第三節 研究流程.....	3
第二章 考古遺址容積移轉制度探討	5
第一節 容積移轉制度建立背景.....	5
第二節 文化資產容積移轉制度.....	8
第三節 我國考古遺址容積移轉或損失補償案例.....	14
第四節 小結	16
第三章 八里區大坵坑遺址簡介與容積移轉問題分析	19
第一節 大坵坑考古遺址範圍基本資料.....	19
第二節 大坵坑考古遺址之土地使用分區.....	24
第三節 大坵坑考古遺址土地容積移轉課題及適法性分析.....	28
第四章 大坵坑考古遺址容積移轉模擬與困境分析	31
第一節 大坵坑考古遺址土地容積移轉量體模擬分析.....	31
第二節 大坵坑考古遺址作為送出基地之可能困境.....	36
第五章 結論與建議.....	39
第一節 結論	39
第二節 建議	41
參考文獻.....	43

圖目錄

圖 1 研究流程圖.....	3
圖 2 國定大盆坑考古遺址範圍圖.....	19
圖 3 國定大盆坑考古遺址指定範圍地表使用情形.....	21
圖 4 大盆坑考古遺址範圍國土利用現況調查圖.....	22
圖 5 大盆坑考古遺址範圍之正射影像圖.....	23
圖 6 大盆坑考古遺址土地使用分區圖.....	25
圖 7 大盆坑考古遺址範圍所屬都市計畫使用分區變更歷程圖.....	26
圖 8 送出基地之公共設施用地類別（以土地數量計）圓餅圖.....	36
圖 9 送出基地之公共設施用地類別（以同意辦理面積計）圓餅圖.....	37

表目錄

表 1 古蹟容移辦法及遺址容移辦法第 4 條條文內容對照表.....	10
表 2 古蹟容移及遺址容移可移入容積計算式對照表.....	11
表 3 都計容移、古蹟容移、遺址容移法令規範比較表.....	12
表 4 大坵坑考古遺址地理環境與現況.....	20
表 5 大坵坑考古遺址所屬都市計畫使用分區及地段地號表.....	24
表 6 大坵坑考古遺址範圍所屬都市計畫使用分區變更歷程.....	25
表 7 可移入量體試算模擬之數值設定.....	32
表 8 依都計容移規定試算大坵坑考古遺址範圍可移入容積計算表.....	32
表 9 變更為保存區前分區面積及都市計畫法新北市施行細則相關規範表.....	33
表 10 依都市計畫法新北市施行細則規範建築強度試算表.....	34
表 11 建築量體試算結果比較表.....	34

第一章 緒論

第一節 研究背景

考古遺址經文化部指定後，都市計畫主管機關係配合文化資產保存法第 39 條及第 49 條規定，可能將指定古蹟或遺址公告範圍及週邊劃定為保存區、古蹟保存區、遺址保存區等分區類型，以使都市計畫土地使用合乎考古遺址之維護、保存或發展計畫，故建築、開發等土地使用行為及權益可能因此受到限制。文化資產保存法於民國 86 年修正時，對於因指定為古蹟而建築權益受限者，訂有可移轉、予以補償或獎勵的相關規定，於考古遺址土地容積移轉辦法亦訂立相關規範。

新北市八里區大坌坑國定考古遺址（以下簡稱大坌坑考古遺址），為新石器時代大坌坑文化之遺址，保存情形良好，且具豐富文化意涵，於民國 80 年經指定為一級古蹟，後於民國 95 年依文化資產保存法重新指定為國定考古遺址。大坌坑考古遺址內之土地所有權屬多為私有，歷來曾有遺址範圍內私有土地之土地所有權人向新北市政府申請作為考古遺址容積移轉送出基地，然前述土地於都市計畫劃定為保存區前，使用分區屬保護區，無依法可建築之容積，依現行文化資產法、考古遺址容移辦法不可辦理遺址容積移轉。

倘若經修法使上述條件土地得以辦理容積移轉，則移入都市可建築土地之容積量體，將成為都市環境新增加的負荷，甚至是衝擊。考量後續業務單位於此範圍可能仍面臨考古遺址容積移轉申請案件疑義，為提供後續案件辦理時參考，本研究將經由資料分析及模擬試算移轉容積量體等方式，探討大坌坑考古遺址若辦理容積移轉，對於都市土地發展產生的影響與可能面臨課題，亦可於將來本市修訂容積移轉相關法規時作為參考。

第二節 研究目的

本研究以大坵坑考古遺址為研究案例，將經由文獻回顧及案例、資料蒐集分析等方法，探討假設大坵坑考古遺址範圍辦理容積移轉之適法性、合理性等，以及與都市發展間的關聯與影響，相關資料將供後續業務疑義參考。研究目的如下：

- 一、探討考古遺址容積移轉之相關法規內容及其立法意旨。
- 二、釐清大坵坑考古遺址內部分私有土地無法辦理考古遺址容積移轉之歷程與原因。
- 三、經由假設模擬大坵坑考古遺址辦理容積移轉試算量體，以都市發展角度及城鄉局辦理容積移轉之經驗，探討大坵坑考古遺址範圍之私有土地辦理容積移轉之合理性，以及可能面臨的課題。

第三節 研究流程

本研究首先回顧容積移轉制度對於考古遺址土地可建築權益受損時的保障，包含立法意旨及法規規範之補償或獎勵規定。接續探討大坌坑考古遺址土地申請考古遺址容積移轉時遭遇的課題，以大坌坑考古遺址作為本研究探討案例，藉由案件資料蒐集彙整，分析大坌坑考古遺址辦理容積移轉對都市發展產生之影響，並分析透過容積移轉方式受贈土地之助益或課題，最後依分析成果提出結論及後續建議。

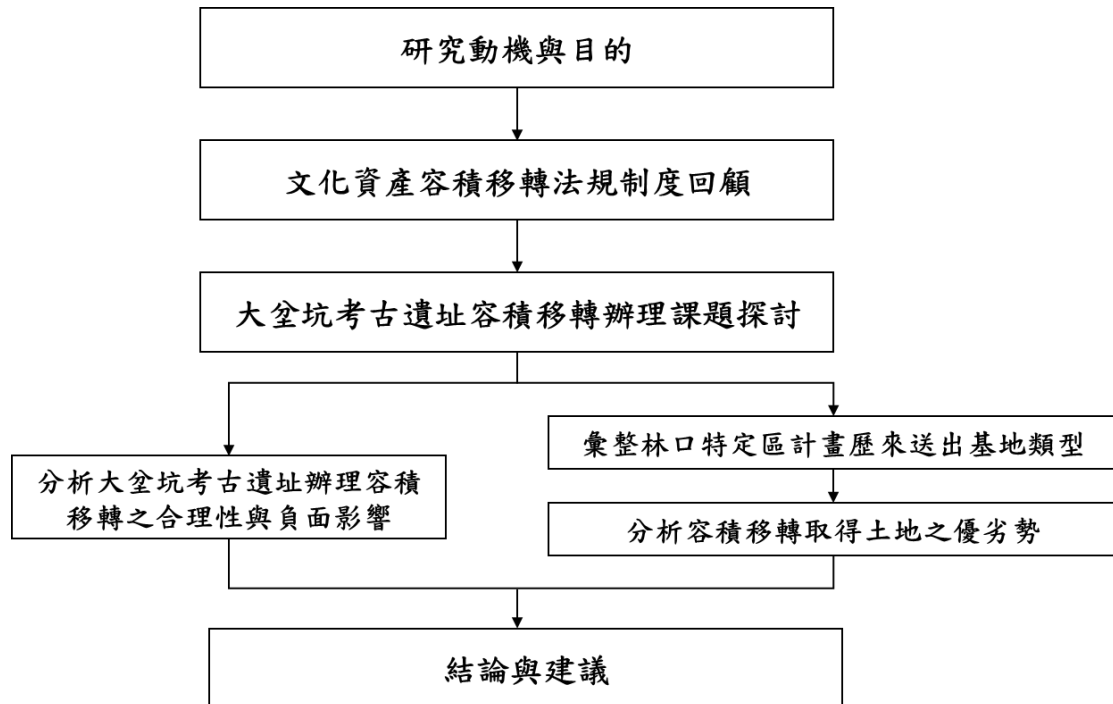


圖 1 研究流程圖

第二章 考古遺址容積移轉制度探討

第一節 容積移轉制度建立背景

本節內容首先回顧容積移轉機制，以相關研究文獻及法律規定，探討容積移轉機制建立背景，及國內容積移轉相關法令的立法意旨、規範內容，以瞭解當土地私有權屬之建築權益受限時，如何藉由容積移轉制度保障受損權益。

一、容積移轉起源：美國發展權移轉

容積移轉機制最早出現於美國，1960 年代即以《地標發展權移轉辦法》(Transfer of Development Rights for Landmark Sites)將中央火車站之發展權移轉至相鄰可建築土地，以保全地標、古蹟之保存價值(劉厚連，2004；林崇傑，2008)。為了保存具歷史或美學教育價值之建物或景觀，所有權人負有維護之責任義務，而損失開發、建築權益，容積移轉機制使受保存建物定著土地之建築權益，得轉移到其他土地上繼續利用，旨在保障土地所有權人損失的權益。我國則於1989年由內政部營建署建築研究所籌備小組委託中華民國建築學會進行「都市建築容積加成與轉移制度之基礎研究」案，參考日本與美國之容積移轉機制，此為我國首案介紹容積移轉概念之研究報告，亦是容積移轉機制推動的起始(林崇傑，2008)。

二、我國法令緣起

我國現行容積移轉相關法規包含：都市計畫容積移轉實施辦法(以下簡稱都計容移辦法)、古蹟土地容積移轉辦法(以下簡稱古蹟容移辦法)、考古遺址土地容積移轉辦法(以下簡稱遺址容移辦法)。其中都計容移辦法係依據都市計畫法訂定，都市計畫法第83條之一第2項規定：

「公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。」

依此，我國於民國88年4月6日訂定發布實施都計容移辦法全文22條，其中第4條授權各地方政府自行訂立審查規定。而依據同法第6條規定內容，我國辦理容積移轉之保障對象係為具保存維護價值之建築，以及作為公共開放空間、作為公共設施之土地：

「送出基地以下列土地為限：

- (一) 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。
- (二) 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。

(三) 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。」

民國 82 年行政院文化建設委員會委託臺灣大學建築與城鄉研究所進行發展權移轉對都市古蹟保存可行性研究，於此報告中提出發展權移轉可作為補償方式之一，另補償金或稅賦減免作為相互搭配的補償手段，而不能僅由發展權移轉當成全部的補償機制，另亦建議於文化資產保存法規中界定古蹟建物具有發展權，並得合法移轉至其他可建築用地使用（劉厚連，2004）。而後古蹟容移辦法依據文化資產保存法於 87 年 9 月 7 日訂定發布實施全文 13 條，遺址容移辦法則於 108 年 1 月 25 日訂定發布實施全文 15 條。有關古蹟容移、遺址容移之規定，將於本章第二節彙整分析。

若以財產權觀點來看，土地使用分區及容積率管制定義了財產權，而容積移轉為保障受限的財產權，過程中建立財產權的轉移與交易，維護土地所有權人的既有利益。另一方面，維護了土地所有權人的財產權後，或許可提升所有權人參與保存之意願，故於容積移轉制度中，首先需了解保存的對象與目的，並確認是否有充足的誘因是否使容積移轉制度得以運行，以達維護文化資產目的（張剛維、林森田，2008）。

三、我國容積移轉實施辦法以公告現值做為補償計算依據

依現行都計容移辦法第 9 條，明訂接受基地可移入容積應以公告現值比值計算，以呈現容積等值交換概念，規定如下：

「接受基地移入送出基地之容積，應按申請容積移轉當期各該送出基地及接受基地公告土地現值之比值計算，其計算公式如下：」

$$\text{接受基地移入容積} = \text{送出基地土地面積} \times \frac{\text{申請容移當期送出基地公告現值}}{\text{申請容移當期接受基地公告現值}} \times \text{接受基地容積率}$$

然而公告現值與市場交易價值常有落差，以公告現值辦理容積移轉，可能尚難反映土地實際價值，及地區之間的價值差異，而可能降低補償效果（劉厚連，2004）。內政部營建署過去曾召開研商會議，研議是否將都計容積移轉及古蹟容積移轉改以市價為換算基準，以更如實呈現土地價值，並曾委託中華民國不動產估價師公會全國聯合會研擬容積移轉估價報告書範本。

四、小結

容積移轉起源於美國為保存文化資產而辦理發展權移轉，以保障文化資產土地所有權人損失之原可建築權益。我國引入容積移轉制度，現多用於解決長期未取得公共設施保留地之財政困境，與容積移轉制度起源稍有不同，而同為補償受損失權益，然現行規定以公告現值做為計算基準，亦有不符土地市場行情的問

題，可能因此減少容積移轉之補償效果。

依我國都計容移辦法規定，除了可移入相同都市計畫之可建築基地外，經都市計畫委員會審議核准後，則可移入其他都市計畫範圍之可建築基地。若借鏡於美國容積移轉機制，為顧及都市環境品質，國外辦理發展權移轉時，將接受基地限制於管制範圍內，以控管都市發展情形（劉厚連，2004）。綜上所述，容積移轉機制旨在保障與補償私有土地之可建築權益，然辦理容積移轉時，除了應保障及補償權益，及維護具保存價值之土地與建物，亦應同時維護都市發展之環境品質。

第二節 文化資產容積移轉制度

本節旨在探討現行對於指定文化資產所定著土地辦理容積移轉的相關規範，包含古蹟容移辦法、遺址容移辦法，因前述辦法係根據文化資產保存法（以下簡稱為文資法）訂立，本節首先介紹文資法於相關規範的修訂歷程，以先瞭解古蹟容移、遺址容移辦法的訂立意旨，接續彙整前述辦法各項規定的立法意旨及修法歷程。

此外，因文資法中敘明考古遺址不宜直接準用古蹟容積移轉之規定，應分別依循遺址容移辦法、古蹟移轉辦法，本節亦將探討古蹟及考古遺址容移之性質差異，以及相關容積移轉規範內容的差異。

一、文資法中有關文化資產容積移轉條文之修法歷程

以下將彙整文資法歷年來修正條文中，有關文化資產辦理容積移轉之相關規定，包含授權文化資產定著土地原依法可建築容積得等值移轉，以及區分古蹟及遺址之適用法令。

（一）民國 86 年 1 月 22 日公布修正條文（民國 85 年 12 月 31 日修正）

本次修正條文增訂第 36 條之 1 規定：「經指定為古蹟之私有民宅、家廟、宗祠所定著之土地或古蹟保存區內之私有土地，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』受到限制部份，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償。」。本條文增訂，為首次於法令內規定得以容積移轉方法保障私有土地受限制之權益。

（二）民國 94 年 2 月 5 日公布修正條文（民國 94 年 1 月 18 日修正）

本次修正條文，修正第 3 條規定：

「本法所稱文化資產，指具有歷史、文化、藝術、科學等價值，並經指定或登錄之下列資產：

- 一、古蹟、歷史建築、聚落：指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物及附屬設施群。
- 二、遺址：指蘊藏過去人類生活所遺留具歷史文化意義之遺物、遺跡及其所定著之空間。…」

於第 3 條所稱文化資產範疇中分述古蹟與遺址之定義，區分其差異。

另增訂第 44 條規定：「遺址之容積移轉，準用第 35 條規定。」。因修訂歷程之條號變更，此次修訂所稱第 35 條規定，係前述民國 86 年公布對於古蹟辦理容積移轉之規定條文。意即遺址土地如經指定並編定、劃定、變更其使用分區，其受限制之原依法可建築基準容積，亦可比照古蹟土地，辦理容積移轉。

(三) 民國 105 年 7 月 27 日公布修正條文 (民國 105 年 7 月 12 日修正)

本次修訂第 50 條規定：

「考古遺址除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、考古遺址保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，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或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會同文化部定之。

前項所稱其他地方，係指同一都市土地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。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。

第一項之容積一經移轉，其考古遺址之指定或考古遺址保存用地、保存區、其他使用用地或分區之管制，不得任意廢止。」

有別於民國 94 年公布修正條文內容，本次修訂考量考古遺址與古蹟性質有異，不宜將遺址直接準用古蹟容積移轉相關規定，故參酌原古蹟容積移轉相關條文修訂，且第三章為考古遺址適用專章，以區分遺址與古蹟適用條文之差異，並授權內政部會同文化部另訂定遺址容移辦法。

二、古蹟及考古遺址土地容積移轉辦法異同之分析

古蹟容移辦法及遺址容移辦法分別依據文化資產保存法第 41 條第 1 項、第 50 條第 1 項訂定，古蹟容移辦法於民國 87 年 9 月 7 日訂定發布，迄今共經歷 6 次修訂，遺址容移辦法則於民國 108 年 01 月 25 日訂定發布實施全文 15 條。以下彙整兩項法規有關可移入容積計算方式、移出容積之可移入範圍等條文規範，探討古蹟及遺址容移的補償內容。另文化資產保存法民國 94 年修正條文，於條文內容將遺址另定範疇，後於民國 105 年修正條文明訂遺址容移之法令依據，此前考古遺址之相關規範皆參照古蹟之法令規定，經條文修正後已明確區分古蹟及考古遺址之規定，且異動理由敘明古蹟與考古遺址性質有異，遺址不宜準用古蹟容移相關規定，以下亦就古蹟容移辦法、遺址容移辦法條文內容異同之處進行分析，以了解古蹟及遺址容移規定之差異。

(一) 可移出容積認定

古蹟容移辦法及遺址容移辦法之第 3 條皆明訂得以容積移轉補償受限制之可建築權益，古蹟及考古遺址經指定並劃定為保存用地或保存區時，原依法可建築容積受限部分得申請移轉至其他地區建築使用。兩項辦法皆於第 4 條明訂應以基準容積計算受限制部分之可移出容積，倘為未經劃定為保存用地、保存區等分區者，依其基準容積為準，若為已劃定為保存用地、保存區等分區，則已劃定前或變更前之基準容積為準。但在古蹟容移辦法第 4 條中，另規定劃定前或變更前如未實施容積管制，則得以毗鄰可建築土地容積率上限之平均數計算，遺址容移

則無該項規定（如下表 1）。可移出容積皆應扣除非屬古蹟或遺址部分之已建築容積。

表 1 古蹟容移辦法及遺址容移辦法第 4 條條文內容對照表

法規	條文內容
古蹟容移辦法第 4 條	依前條規定申請將原依法可建築之基準容積受到限制部分，移轉至其他地區建築使用之土地（以下簡稱送出基地），其可移出容積依下列規定計算： 一、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。 二、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。 前項第二款之毗鄰土地均非屬可建築土地者，其可移出容積由直轄市、縣（市）主管機關參考鄰近地區發展及土地公告現值評定情況擬定，送該管都市計畫或區域計畫主管機關審定。 第一項可移出容積應扣除非屬古蹟之已建築容積。
遺址容移辦法第 4 條	依前條規定申請將原依法可建築之基準容積受到限制部分，移轉至其他地區建築使用之土地（以下簡稱送出基地），其可移出容積依下列規定計算： 一、未經依法劃定、編定或變更為考古遺址保存用地、保存區、其他使用用地或分區者，按其基準容積為準。 二、經依法劃定、編定或變更為考古遺址保存用地、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。 前項可移出容積應扣除經文化資產主管機關認定非屬考古遺址應保存之建造物及附屬設施之已建築容積。

（二）可移入容積計算方式

於古蹟容移辦法第 8 條第 1 項、遺址容移辦法第 10 條第 1 項訂立送出基地移出容積換算為接受基地可移入容積之計算公式（如下表 2）。

表 2 古蹟容移及遺址容移可移入容積計算式對照表

法規	計算式
古蹟容移	$\text{可移入容積} = \text{送出基地移出容積} \times \frac{\text{申請容移當期送出基地毗鄰可建築土地平均公告現值}}{\text{申請容移當期接受基地之公告土地現值}}$
遺址容移	$\text{可移入容積} = \text{送出基地移出容積} \times \frac{\text{申請容移當期送出基地之公告土地現值}}{\text{申請容移當期接受基地之公告土地現值}}$
都計容移	$\text{接受基地移入容積} = \text{送出基地土地面積} \times \frac{\text{申請容移當期送出基地公告現值}}{\text{申請容移當期接受基地公告現值}} \times \text{接受基地容積率}$

古蹟容移及遺址容移與都計容移之計算概念不同，古蹟容移及遺址容移兩者係以送出基地移出容積作為容積等值交換的計算依據，都計容移之計算式則因送出基地可能多屬於公共設施用地，無法定容積率，因此以送出基地面積與接受基地之容積率計算可移入容積。如同本章第一節所述，以公告現值計算可移入容積可能無法即時、適切反映土地之實際價值及地區價值差異性。而古蹟容移與遺址容移之間的差異在於，古蹟容移得以毗鄰可建築土地平均公告現值計算之，遺址容移則不得依毗鄰土地之公告現值計算，如依毗鄰可建築土地平均公告現值計算值，可能對於古蹟定著土地辦理容積移轉為性質較相近的容積等值計算。

（三） 接受基地範圍

依古蹟容移第 5 條及遺址容移第 5 條規定，送出基地可移出容積原則上僅限於移轉至同一都市主要計畫地區或區域計畫地區同一直轄市、縣（市）內其他可辦理容積移轉之建築土地。然而若尋無同一都市計畫地區其他可建築土地接受可移入容積，容積移轉供需市場因此受限，造成容積移轉補償效果受限（劉厚連，2004），古蹟容移辦法於民國 101 年 5 月 17 日修正發布實施第 5 條、第 6 條條文中，新增可移轉至其他都市計畫地區之規定，即須經內政部都市計畫委員會審議通過，方得移轉至同一直轄市、縣（市）之其他主要計畫地區，而遺址容移辦法 108 年訂定發布實施時同樣明訂該項規定。另依古蹟容移第 6 條及遺址容移第 7 條規定，倘未能完全使用其獲准移入之容積者亦得分次移出，並以一次為限。同樣須經由內政部都市計畫委員會審議通過，才可移轉至同一直轄市、縣（市）之其他主要計畫地區。

三、 小結

綜上所述，古蹟與遺址容移差異主要在於可移入容積計算式之不同，且於經指定而劃定或變更為保存用地、保存區前，倘無法定基準容積，古蹟容移得採用

毗鄰可建築土地容積率計算可移出容積，遺址則無法採用該項規定。都計容移、古蹟容移、遺址容移之差異如下表 3 所示。

表 3 都計容移、古蹟容移、遺址容移法令規範比較表

	都計容移	古蹟容移	遺址容移
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
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
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值」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值」	「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值」
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
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
劃定為保存用地前無法定容積處理方式		以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	無相關規範

依文化資產保存法修法民國 94 年及 105 年修正內容，已明確區分遺址與古蹟容移法令適用範疇，且已經內政部營建署函釋，因遺址與古蹟之性質不同，不得互相準用。而雖然古蹟容移與遺址容移於可移入容積之計算方式略有差異，但一旦依文化資產法指定為古蹟，即具古蹟之事實，得依古蹟容移辦法申請容積移轉；經指定為考古遺址，即得依遺址容移辦法申請容積移轉，皆無違其補償損失權益之本意目的。

第三節 我國考古遺址容積移轉或損失補償案例

一、花蓮縣內指定考古遺址

花蓮縣政府對於指定考古遺址受損失之權益，以補償金機制提供補償，2017 年時發布實施「花蓮縣指定考古遺址公告範圍內私有土地所有權人補償金發給自治條例」。而花蓮縣目前共有四處指定考古遺址，皆屬縣（市）定考古遺址，其中「支亞干（萬榮·平林）考古遺址」、「公埔考古遺址」、「富世考古遺址」範圍中仍有私有權屬土地，指定遺址範圍面積分別為 46,510.81 平方公尺、9,497 平方公尺、54,635.03 平方公尺（文化部文化資產局，2022d，2022e，2022g）。

有關自治條例規範內容，於自治條例第一條，即敘明補償對象係為土地利用行為因指定為考古遺址受有限制者。同法第二條則規範私有土地所有權人應盡之考古遺址保存維護義務，倘有地表向下超過 50 公分掘土行為等影響考古遺址保存或其他法令禁止或限制土地利用行為者，即不予補償，並另於第七條敘明如發給補償金後經巡查發現有前述禁止情形，則應全數繳回補償金。於同條第五條說明補償金額計算方式，年度補償金為一次發給，金額以土地所有權人持有面積或權利範圍部分每平方公尺 9 元計算。

二、臺東縣卑南遺址

卑南遺址於民國 95 年指定為國定考古遺址，指定面積為 11.93 公頃，遺址範圍位於臺東都市計畫範圍內，現為卑南文化公園，土地權屬全為國有（文化部文化資產局，2022f）。卑南文化公園於民國 91 年即開放營運，為我國第一座遺址公園，第一期面積約為 18 公頃，其闢建係為保存遺址範圍內文物，避免因文物盜採而受破壞。周邊私有農地因鄰近遺址範圍受到管制，民國 95 年由國立臺灣史前文化博物館提出「卑南文化公園第二期計畫」，民國 97 年完成徵收，並進行環境影響評估、綜合規劃等工作，其中土地徵收費用約為 4 億 7,747 萬元（國立臺灣史前文化博物館，2013）。

卑南文化公園規劃與闢建旨在保全卑南考古遺址的完整性、維護遺址地貌景觀，並規劃遺址展示、教育場域，並改善考古現場環境與設備，開放民眾參觀，可參觀遺址實際風貌，兼具考古遺址保存及教育功能。包含三項目標，除了遺址土地完整性得以保存，第二項目標在於後續考古挖掘研究的成果，展示研究成果以達成教育推廣目的。第三項目標則為改善考古範圍內之設施，提升服務機能（國立臺灣史前文化博物館，2009）。

三、新北市土地公山考古遺址

土地公山考古遺址位於新北市土城（頂埔）都市計畫範圍內，民國 96 年即指定為縣定遺址，指定考古遺址範圍為 31,826.83 平方公尺，並於民國 101 年土

城（頂埔）都市計畫之通盤檢討案，依文化資產保存法之規定，將公告範圍土地由公園用地變更為公園兼遺址保存用地，以保存遺址土地完整性（文化部文化資產局，2022b）。

土地公山考古遺址範圍土地曾於民國 104 年經本府核准古蹟土地容積移轉在案，因申請當時尚無考古遺址容移辦法得適用，故依古蹟容移辦法辦理。另依本府相關研議會議，若送出基地內存有墳墓，須由土地所有人進行大體遷出，墓體則原地保存，日後由市府文化局統籌辦理墓體遷移；若送出基地內已有建物，須由土地所有權人將地上物拆除，應確認施工機具不會對遺址造成損害，地基則原地保存。因古蹟容移辦法未規範須將土地所有權移轉予市府，容移完成後，土地所有權人仍須對遺址進行良好管理維護，且不得從事任何開發行為。

現因土地公山考古遺址分區為公園兼遺址用地，而因指定為考古遺址且變更為公園兼遺址保存用地前，遺址範圍內土地係屬土城（頂埔）都市計畫內之公園用地，即前無可建築容積。故遺址範圍內私有土地倘申請容積移轉，則應依循都市計畫容移辦法之規定。

第四節 小結

一、文化資產容積移轉之意旨

容積移轉制度源起於為保護具有保存及文化價值之文化資產，將其原可開發建築之容積移轉至周邊的可建築土地。而我國在民國 87 年及 88 年分別訂定發布實施古蹟容移辦法、都計容移辦法，可辦理容移的土地包含經指定為古蹟定著之土地、具保存維護價值之建築，以及作為公共開放空間、作為公共設施之土地，而後民國 108 年發布實施考古遺址容移辦法，為考古遺址容移專法及辦理依據。辦理文化資產容積移轉應具有以下特性：

（一）保存文化資產

有關文化資產可辦理容積移轉之法源依據，最早係訂立於文化資產法第 36 條之 1，經指定古蹟定著之土地及古蹟保存區之私有土地，因保存區劃定致使原可建築之基準容積受限制者，得等值移轉至其他可建築土地，或以其他方式補償損失權益。而依文化資產法訂有古蹟容移辦法及遺址容移辦法，為我國辦理文化資產容積移轉之法規依據。

（二）保障所有權人損失的權益

依據容積移轉實施起源以及文化資產法之規範，辦理容積移轉係為補償負保存文化資產義務，致使可建築權益受損失者。現古蹟與遺址容移之可移入容積計算方式皆運用公告現值比例以計算等值移出移入之容積量，然因公告現值難即時反應土地實際市場價值，而可能使補償效果因此減少。我國現已建立較成熟之估價機制，倘未來得以估計送出基地、接受基地之土地市價計算容積移轉可移入容積量，或許能夠有助於如實補償受損權益。

（三）維護都市發展環境品質

都市計畫實施容積管制之意旨在於維持都市發展品質，避免都市發展強度超過環境容受力，並得以此維護都市生活品質，包含維護日照權、公共設施服務水準等。而美國最初實施發展權移轉時，將接受基地限縮於文化資產周邊，且需經審查，即為維持都市發展的強度。故辦理文化資產之容積移轉時，除考量保存文化資產、保障所有權人損失權益等兩項因素外，亦須審慎評估移入容積對都市發展環境之影響。

二、文化資產容積移轉非權益保障唯一途徑

另依文化資產法第 50 條之規定，若因考古遺址指定並劃定為保存區，致使原依法可建築之基準容積受到限制者，得等值移轉至其他地方建築使用或享有其他獎勵措施。辦理容積移轉非唯一補償途徑，如花蓮縣即自訂補償金發給之相關

法令，臺東卑南文化遺址則規劃為遺址保存公園，且徵收取得範圍中私有土地。

第三章 八里區大坌坑遺址簡介與容積移轉問題分析

第一節 大坌坑考古遺址範圍基本資料

一、 起源

八里區大坌坑考古遺址，於 1991 年由內政部指定為一級古蹟，於 2006 年時，續依據文化資產保存法第 102 條，重新指定為國定考古遺址。於此出土的粗繩紋陶，代表臺灣新石器時代早期之大坌坑文化，為最早的史前文化，亦作為研究南島語族起源與遷移的重要材料，且此遺址範圍具有多文化層堆積，具豐富文化意涵（文化部文化資產局，2022c）。

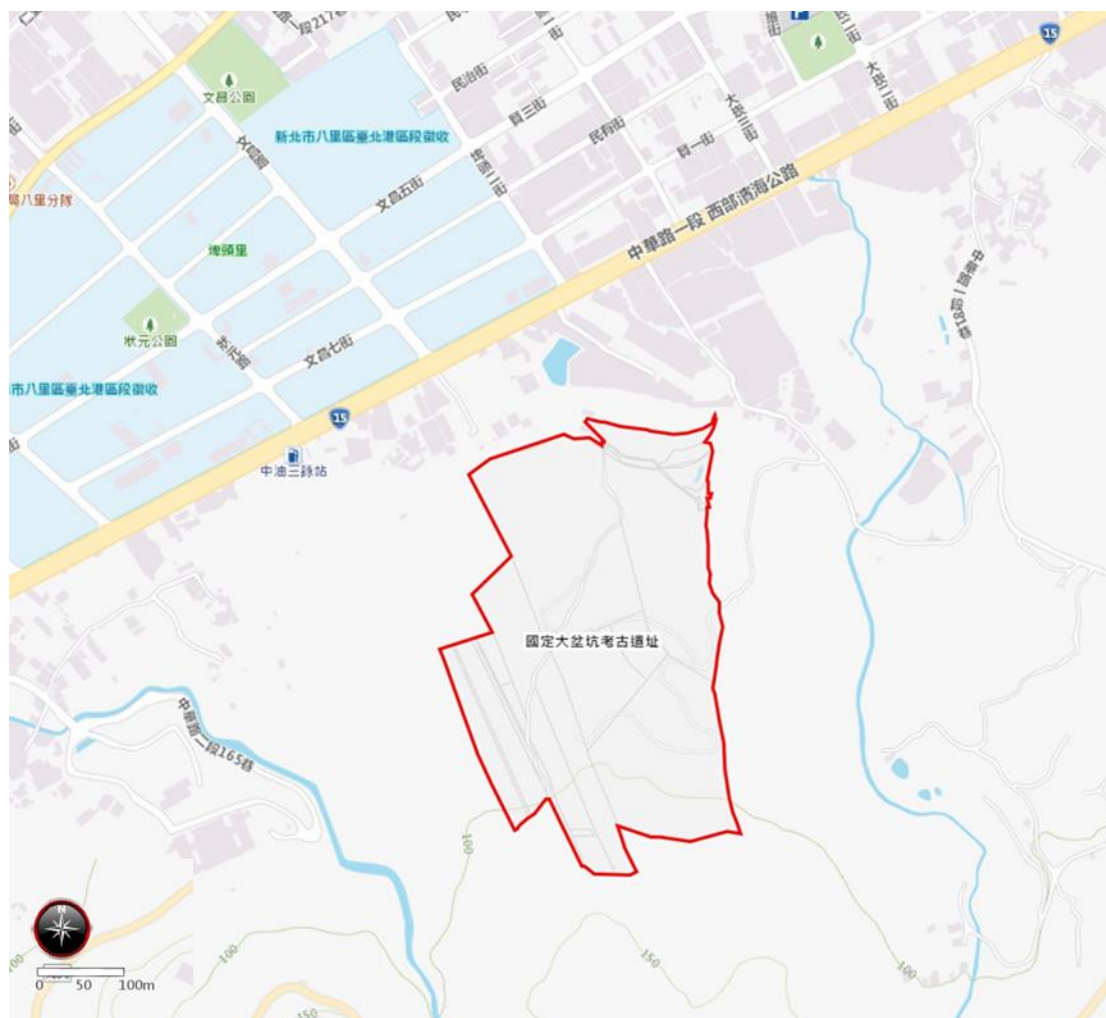


圖 2 國定大坌坑考古遺址範圍圖
資料來源：文化部文化資產局（2022c）

二、 範圍及現況

大坌坑考古遺址面積約為 131,620 平方公尺，其所在地地號包含：新北市八

里區楓櫃段 88、89、90、91、92、93、94、95、140、141、142、143、144、145、146、147、151、177、179、259、260、261、267、269、270、272、276、280、573、574、575、576、577、578、579 等 35 筆地號土地。依據國土現況利用調查圖，至 2011 年止，大盆坑考古遺址範圍內土地多為林地、旱田、果園、殯葬使用，其中又以林地及墓地面積較廣，現無大規模開發行為，且林地覆蓋密度較高，本範圍之聯外道路也較少，地表之墓葬、農作栽種等土地使用行為，對遺址保存較無破壞，保存情形尚為良好，但也產生通行不易的問題（文化部文化資產局，2022a，2022c）。

有關土地公私有權屬部分，其中 27 筆土地為私有土地，4 筆土地為部分公有部分私有土地，4 筆土地為公有土地，為財政部國有財產署所有，土地使用分區屬於農業區、保護區。

表 4 大盆坑考古遺址地理環境與現況

地理環境	內容
地理位置	位於觀音山西北山麓。 可自八里區中華路一段 309 巷進入，前行約 200 公尺後右轉，沿產業道路上坡，經過噶瑪蘭溪後進入遺址指定範圍；續沿小徑行至半山腰處有俗稱"大墓公"的小祠，周圍山坡滿布近代墓地，屬於遺址核心範圍區域。山頂處有一巨石界碑，周圍亦有大量近代墓地， 地表可見史前遺物分布。
遺址分布	1. 遺址入口（過噶瑪蘭坑溪）遺址告示牌後方坡地。 2. 「大墓公」及周圍墓地，延伸到山坡下近平地處。 3. 山頂巨石界碑周圍地表。
保存狀況	1. 有一大部份為近代墓園，餘下主要為竹林、樹林。 2. 受限觀音山禁葬令及文化資產保存法律規範，較少發生涉及地表下方破壞事件。 3. 過去地表經常可見遭人棄置之廢棄物，近年略有減少。
使用現況	1. 小範圍耕種（柚子、橘子、筍子） 2. 近代墓園（2022 年後禁葬，不得新增墓地）

資料來源：文化部（2020）

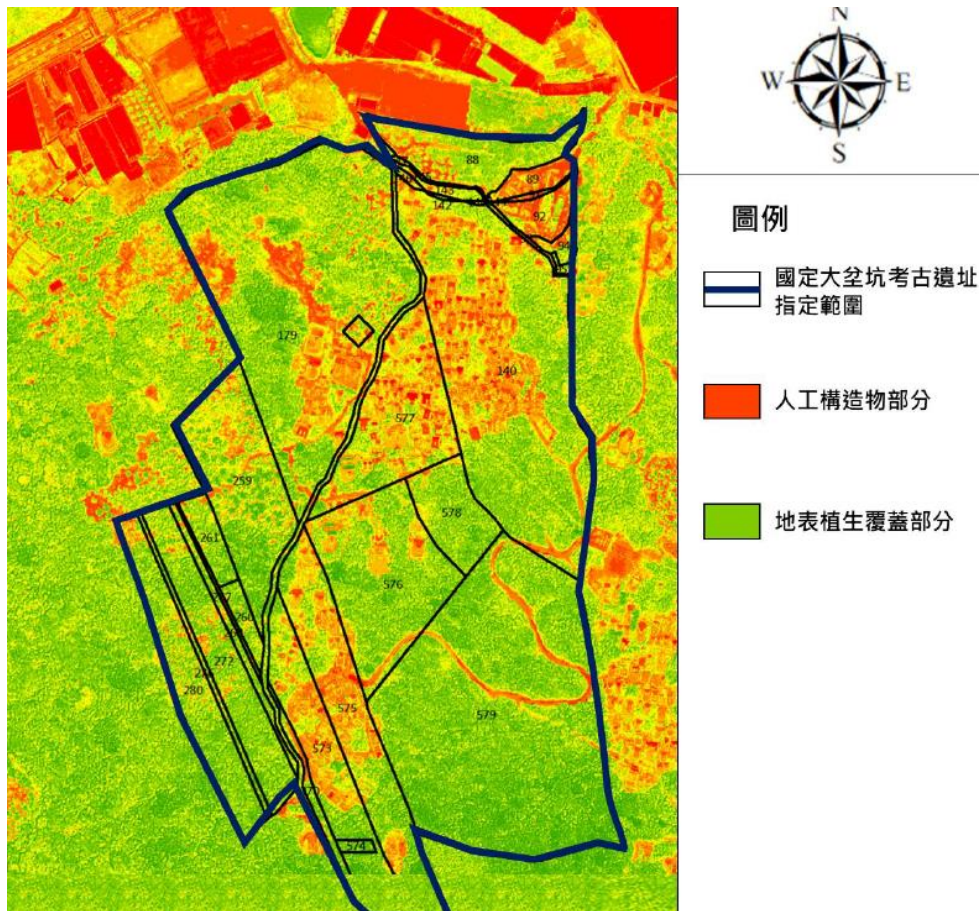


圖 3 國定大坌坑考古遺址指定範圍地表使用情形

資料來源：文化部文化資產局（2022a）

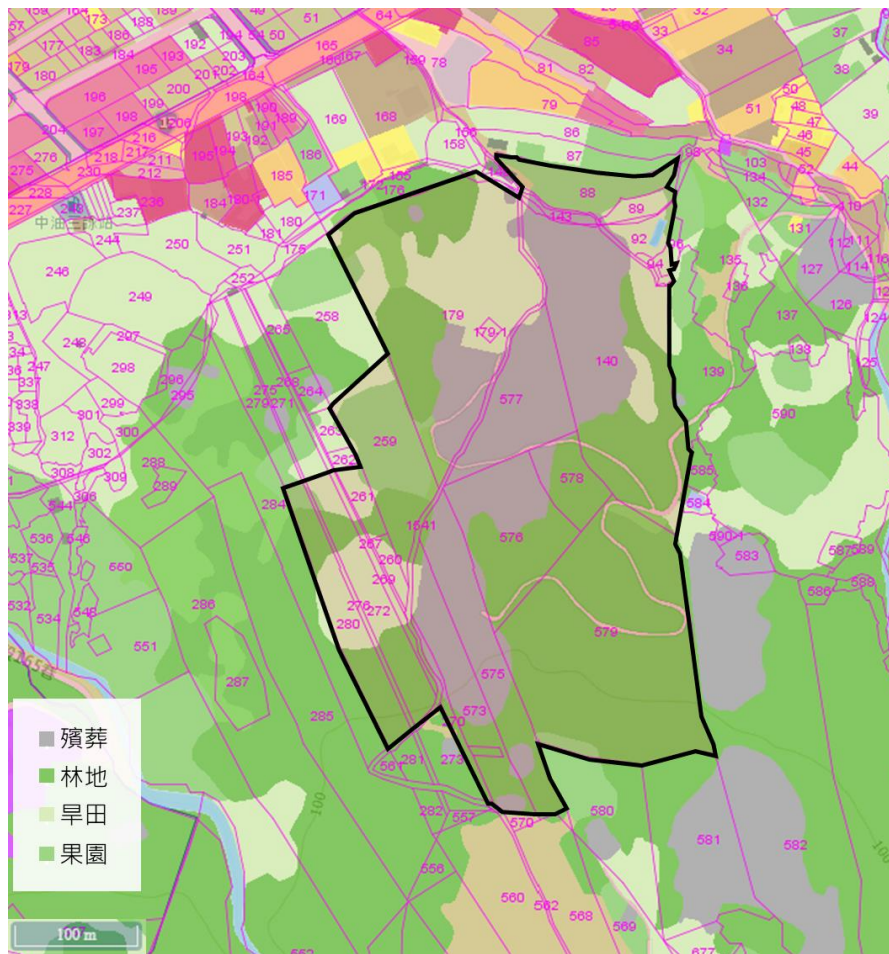


圖 4 大盆坑考古遺址範圍國土利用現況調查圖
資料來源：內政部國土測繪中心（2022）



圖 5 大坌坑考古遺址範圍之正射影像圖
資料來源：內政部國土測繪中心（2022）

第二節 大坌坑考古遺址之土地使用分區

一、土地使用分區及分區變更歷程

現土地使用分區如下表 5 所示，11 筆土地位於臺北港特定區計畫範圍，其中 7 筆土地於民國 98 年劃為遺址保存區，4 筆土地屬於農業區。在土地使用分區變更歷程方面，於民國 63 年 08 月 08 日發布實施之八里都市計畫，11 筆土地皆劃為農業區，民國 98 年 12 月 31 日發布實施新訂臺北港特定區計畫主要計畫（第一階段）案，楓櫃段 88、89、90、141、143、146、151 等 7 筆地號土地變更為遺址保存區。

另本遺址範圍內共 24 筆土地位於林口特定區計畫範圍，其中 22 筆土地於民國 89 年劃為古蹟保存區，2 筆土地為第二種保護區。在土地使用分區變更歷程方面，民國 59 年 11 月 30 日發布實施之林口特定區計畫，大坌坑考古遺址之分布範圍屬於觀音山區域公園，至民國 79 年 03 月 19 日發布實施變更林口特定區計畫（第一期公共設施保留地專案通盤檢討），將觀音山區域公園變更為保護區。部分地號於民國 85 年 11 月 08 日變更林口特定區計畫（第二次通盤檢討）將保護區變更為保存區，續於民國 89 年 11 月 1 日（內政部都委會 477、478 次會議審查通過部分）變更為古蹟保存區，並開始其容積率管制。另有部分地號於 87 年 6 月 22 日變更林口特定區計畫（觀音山區域公園為風景專用區、機關、停車場、道路、公墓用地及部分保護區為風景專用區、道路、公墓用地、機關）變更為第二種風景專用區，末於 97 年 11 月 11 日依變更林口特定區計畫（第三次通盤檢討-風景專用區為第一、二、三及四種保護區）案變更為第二種保護區，100 年 6 月 22 日變更為古蹟保存區。

表 5 大坌坑考古遺址所屬都市計畫使用分區及地段地號表

都市計畫	土地使用分區	地號（新北市八里區楓櫃段）
臺北港特定區計畫	遺址保存區	88、89、90、141、143、146、151
	農業區	144、145、147、177
林口特定區計畫	古蹟保存區	91、92、94、95、140、142、179、259、260、261、267、269、272、276、280、573、574、575、576、577、578、579
	第二種保護區	93、270

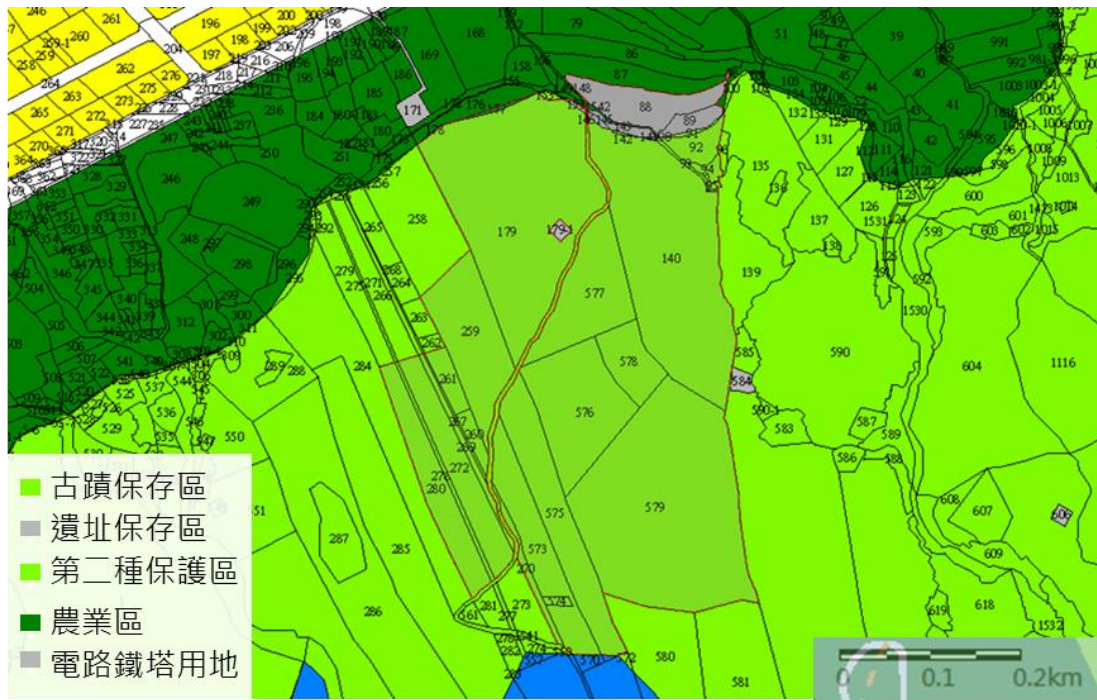


圖 6 大坌坑考古遺址土地使用分區圖

資料來源：新北市政府城鄉發展局（2022）

表 6 大坌坑考古遺址範圍所屬都市計畫使用分區變更歷程

都市計畫	地號	發布實施日期 (民國年/月/日)	變更後分區
臺北港特定區計畫	88、89、90、141、143、146、151 地號	63/08/08	農業區
		98/12/31	遺址保存區
	144、145、147、177 地號	63/08/08	農業區
林口特定區計畫	140、142、179、259、260、261、267、269、272、276、280、573、574、575、576、577、578、579 地號	59/11/30	觀音山區域公園
		79/03/19	保護區
		85/11/08	保存區
		89/11/01	古蹟保存區 (開始容積率管制)
	91、92、94、95 地號	59/11/30	觀音山區域公園
		79/03/19	保護區
		87/06/22	第二種風景專用區
		97/11/11	第二種保護區
		100/06/22	古蹟保存區
	93、270 地號	59/11/30	觀音山區域公園
		79/03/19	保護區
		97/06/22	第二種風景專用區
		97/11/11	第二種保護區

		80年12月 指定為一級古蹟		95年5月1日 指定為「大坌坑遺址」國定遺址	
臺北港 特定區計畫	63年8月8日 八里都市計畫 農業區				
	八里區楓櫃段144、145、147、177地號等4筆土地				
	63年8月8日 八里都市計畫 農業區				98年12月31日 臺北港特定區 遺址保存區
	八里區楓櫃段88、89、90、141、143、146、151地號等7筆				
林口 特定區計畫	59年11月30日 觀音山區域公園	79年3月19日 保護區(容積率0%)	85年11月8日 保存區(容積率120%)	89年11月1日 古蹟保存區(容積率120%)	
	八里區楓櫃段140、142、179、259、260、261、267、269、272、276、280、573、574、575、576、577、578、579地號等18筆				
	59年11月30日 觀音山區域公園	79年3月19日 保護區(容積率0%)	87年6月22日 第二種風景專用區(容積率5-10%)	97年11月11日 第二種保護區(容積率0%)	100年6月22日 古蹟保存區(容積率120%)
	八里區楓櫃段91、92、94、95地號等4筆				
	59年11月30日 觀音山區域公園	79年3月19日 保護區(容積率0%)	97年6月22日(容積率5-10%) 第二種風景專用區		97年11月11日 第二種保護區(容積率0%)
	八里區楓櫃段93、270地號等2筆				

圖 7 大盆坑考古遺址範圍所屬都市計畫使用分區變更歷程圖

二、 土地使用管制規定

依現行林口特定區計畫之土地使用管制規定，古蹟保存區之建蔽率不得大於 40%、容積率不得大於 120%，該都市計畫容積率管制始於民國 89 年 11 月 1 日。另臺北港特定區計畫之土地使用管制規定，遺址保存區之建蔽、容積率及其土地使用項目應依都市計畫法新北市施行細則規定，故建蔽率不得大於 60%，但區內原有建築已超過者，不在此限；容積率不得大於 160%。土地使用項目部分，則應依據都市計畫法新北市施行細則第 27 條規定：「保存區為維護名勝、古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟、文化景觀、自然地景及具有紀念性或藝術價值應保存之建築，保全其環境景觀而劃定，並供其使用為限。」。

第三節 大坵坑考古遺址土地容積移轉課題及適法性分析

一、課題說明

考古遺址範圍私有土地所有權人曾於 2021 年陳述有關大坵坑考古遺址容積移轉之疑慮，說明內容如下：

（一）申辦遺址容移適用容積率認定

依考古遺址容移辦法第 4 條：「經依法劃定、編定或變更為考古遺址保存用地、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。」，土地所有權人之疑慮在於，系爭土地現況為古蹟保存區，於劃定為古蹟保存區前，分區為保存區，故該土地劃定為考古遺址保存區前之基準容積率，是否為保存區或觀音山區域公園之容積率。

（二）適用古蹟容移辦法規定

因系爭土地使用分區為古蹟保存區，土地所有權人之疑慮在於，該土地申辦容積移轉是否得適用古蹟容移辦法之規定，以及是否得依中央法規標準法，准許沿用古蹟容移辦法之規定。

（三）變更或劃定為保存區之時點認定，及適用容積率認定

因大坵坑考古遺址最初於民國 80 年受指定為一級古蹟，當時文資法尚未修法區分考古遺址與古蹟之差異及區分其適用法令，後於民國 95 年時依文資法重新指定為國定考古遺址。因此土地所有權人曾提出應以民國 95 年為變更時間點，將該時點之前分區認定為適用容積率。依大坵坑考古遺址範圍分區變更之歷程，民國 95 年前部分私有土地係屬保存區，故土地所有權人主張應以保存區法定容積率（120%）為申辦容積移轉之適用容積率。

二、古蹟容移辦法之適法性

申請容積移轉之土地，係屬林口特定區計畫之古蹟保存區，申請人曾依此詢問是否得準用古蹟容移辦法。辦理古蹟容積移轉時，如申請土地經指定為文化資產前無可建築容積，可以毗鄰土地之容積率計算，然大坵坑考古遺址範圍內之土地非屬古蹟性質，且大坵坑考古遺址業於民國 80 年及 95 受指定為文化資產之考古遺址，依據考古遺址容移辦法第 3 條已明定，經指定為考古遺址者，所定著之土地、保存區，即適用考古遺址容積移轉辦法，故分區名稱並不影響其適用考古遺址容移辦法。

且依內政部 110 年 4 月 27 日函釋內容（授營都字第 1100807488 號）：

「…依上開文資法修正歷程，遺址原屬文資法所稱古蹟之範疇，於 94 年修正將遺

址另定範疇、105 年修正明定考古遺址容積移轉之法律依據，均不影響考古遺址因依文資法指定致其土地『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之權益，…」。

另文化部曾函釋，因考古遺址與古蹟之性質不同，遺址土地辦理容積移轉時，不宜準用古蹟容移辦法之規定，依文化部文資局民國 110 年 4 月 22 日文資物字第 1103004218 號函：

「又有關函詢系爭土地是否可比照古蹟土地容積移轉辦法規定計算「保護區」容積率一節，按考量考古遺址與古蹟之特性不同，爰文化資產保存法分別授權訂定考古遺址土地容積移轉辦法、古蹟土地容積移轉辦法，並就考古遺址、古蹟土地移出容積規範不同之計算基準。有關考古遺址土地可移出容積計算，依上揭考古遺址土地容積移轉辦法規定，係以系爭土地使用分區所定容積率為準，不宜比照古蹟土地容積移轉辦法，以其毗鄰可建築土地容積率計算。」

綜上所述，雖大坌坑考古遺址內有部分土地屬古蹟保存區，然其分區名稱係因早期文化資產保存法尚未區分古蹟與考古遺址之差異，後經民國 95 年後正名為考古遺址，並由文化部解釋古蹟與考古遺址本質不同，應分別適用古蹟容移辦法及遺址容移辦法。

三、考古遺址容移辦法之適法性

（一）法規定義

該申請容積移轉之土地，回溯至其指定為考古遺址並變更使用分區為保存區前，使用分區係屬林口特定區計畫劃訂之保護區。參照都市計畫法臺灣省施行細則第 34 條：「農業區、保護區、河川區、行水區、風景區等非屬開發建築用地」，定義保護區非以開發建築為目的，亦非都市發展用地，故無法定基準容積率。綜上所述，因系爭土地原無可建築基準容積，非文資法、考古遺址容移辦法保障之建築權益受限制者，故無法依法辦理容積移轉。依文化部民國 110 年 06 月 07 日文授資局物字第 1103005957 號函釋：

「…核前揭法規立法意旨係因考古遺址經指定後，其定著土地所有人有關容積權益受到限制，爰立法對土地所有人之補償措施。是以，所詢土地於指定為考古遺址前，倘無依法可建築之基準容積者，即難認有上揭法規之適用。」

此亦敘明文資法及考古遺址容移辦法之適用範疇。

（二）文化部文化資產局研商會議

另文化部文化資產局於 2022 年 5 月 25 日召開「考古遺址土地容積移轉辦法」第 4 條容積率適用之研商會議，邀集有關單位研議容積率適用之認定，文化資產法第 50 條規定：「…原依法可建築之基準容積受到限制部分…」，針對條文

中「原依法」之認定時點，應認定為民國 80 年指定為一級古蹟時，或是民國 95 年變更法定名稱為國定考古遺址之時點。本次會議中，與會相關單位及委員皆認為，應以民國 80 年為認定時點，即文資法對土地產生限制效果之始，並本於文資法係保障原有可建築容積權益受損失者，若原無可建築容積者，則不適用該條文，故大坵坑考古遺址範圍之私有土地，變更為保存區前係屬保護區及農業區，則無法依遺址容移辦法申辦容積移轉。

四、小結

因大坵坑考古遺址於最初受指定時，文資法尚未修法區別古蹟與考古遺址，文化資產容積移轉皆依循古蹟容移辦法之規範，本府亦為配合大坵坑當時受指定為國定古蹟，將指定範圍土地使用分區變更為古蹟保存區，但也因此使土地所有權人產生此範圍土地是否得準用古蹟容移辦法之疑慮，惟大坵坑考古遺址實質係屬考古遺址，依前述修法意旨與相關函釋分析，應依考古遺址容移辦法之相關規定，且不得準用古蹟容移辦法。

經釐清文資法與遺址容移辦法條文內容與立法意旨，旨在保障受損失之可建築權益，意即遺址範圍內原可建築容積受限者方可依規定申辦容積移轉，反之則無適法性。大坵坑考古遺址係因分區變更為保存區前，其使用分區為保護區及農業區，非屬都市發展土地，故無法定容積率及可建築容積，無法申辦遺址容移。且民國 80 年指定時即賦予大坵坑考古遺址文化資產身分，並因遺址與古蹟性質不同，兩者亦不得相互準用。

第四章 大坌坑考古遺址容積移轉模擬與困境分析

第一節 大坌坑考古遺址土地容積移轉量體模擬分析

辦理文化資產容積移轉時應以保存維護文化資產及其價值為優先事項，並同時兼顧保障所有權人之權益及保持都市發展環境品質。雖本研究於第三章業已確認大坌坑考古遺址範圍之私有土地依法無法申辦遺址容移，而為探究大坌坑考古遺址辦理容積移轉於都市發展之影響效果，故本章節以試算容積移轉量體方式，分析大坌坑考古遺址與都市發展間的關係，若辦理遺址容移將為都市發展產生何種影響。本研究選擇大坌坑考古遺址範圍內之私有土地為模擬操作範圍，模擬大坌坑考古遺址辦理容積移轉，移入林口特定區計畫範圍內，試算可移出、移入之建築容積。另參考都市計畫法新北市施行細則對於建築強度之規範，比較並分析辦理容積移轉移入量體與該範圍應有開發強度，評估於該地區辦理容積移轉之合理性。

一、量體模擬試算

（一）量體模擬計算之數值設定

為計算容積等值交換之可移入容積量，本研究假定以都市計畫容積移轉實施辦法第 9 條之可移入容積計算公式試算容積量體。有關估算之假設數值，以大坌坑考古遺址範圍內全部私有土地作為送出基地，共 27 筆私有土地及 4 筆公私共有土地，私有部分共計為 124,769.78 平方公尺。因都計容移可移入容積之計算式中須包含接受基地容積率、接受基地公告現值等數值進行計算，故須選擇假定之容積量體移入接受基地，考量大坌坑私有土地面積多位於林口特定區計畫，且林口特定區計畫內以第二種住宅區之總面積最廣，故選擇相同主要計畫之林口特定區計畫範圍內第二種住宅區為模擬試算之接受基地。

（二）量體模擬計算

都計容移辦法所訂可移入容積量之計算式，須透過送出基地面積、接受基地容積率、送出基地土地公告現值、接受基地公告現值等數據進行計算。本研究以大坌坑考古遺址範圍內私有土地於 111 年時土地公告現值假定為送出基地公告現值，部分土地為 6,800 元，部分土地為 5,200 元，經計算後平均公告現值為 5,254.97 元。另林口特定區計畫範圍內第二種住宅區之容積率為 150%，選擇其中之土地公告現值為 51,200 元。

表 7 可移入量體試算模擬之數值設定

移入量體估算	送出基地：考古遺址範圍內私有土地面積	124,769.78 平方公尺
	送出基地：考古遺址範圍內私有土地之平均公告現值	5,254.97 元
	接受基地：林口特定區計畫內第二種住宅區之容積率	150%
	接受基地：林口特定區計畫內第二種住宅區之土地公告現值	51,200 元

(三) 量體模擬計算結果

經計算後，可移入之容積樓地板面積預估為 19,208.8 平方公尺。計算式及計算結果如下表 8 所示。

表 8 依都市計畫容移規定試算大坌坑考古遺址範圍可移入容積計算表

都計容移 辦法可移 入容積 計算式	接受基地移入容積 = 送出基地土地面積 $\times \frac{\text{申請容移當期送出基地公告現值}}{\text{申請容移當期接受基地公告現值}} \times \text{接受基地容積率}$
填入本研 究數值之 計算式	接受基地移入容積 = $124,769.78 \text{ 平方公尺} \times \frac{5,245.97 \text{ 元}}{51,200 \text{ 元}} \times 150\% = 19,208.8 \text{ 平方公尺}$
計算銷坪 樓地板面 積	$19,208.8 \times 1.6 = 30,734.08 \text{ 平方公尺}$

另若將前述增加容積量體計算其銷坪面積，如銷坪比以 1.6 計，銷坪總樓地板面積共計為 30,734.08 平方公尺。若以營建署公告基本居住水準及主計總處 99 年之人口及住宅普查總報告提要分析，新北市平均每戶人口數為 3 人，平均每人最小居住樓地板面積為 7.26 平方公尺。經計算後，因容積移轉移入之樓地板面積，將引入 4,234 名人口。

二、都市計畫法施行細則規範建築強度

依都市計畫法新北市施行細則第 28 條有關保護區之土地使用規定，其中第一項第 17 款規範有關原有合法建築物經拆除後改建、增建、新建之樓層高度及樓地板面積：

「原有合法建築物拆除後之新建、改建、增建，其高度不得超過三層或十點五公尺、建蔽率最高以百分之六十為限、建築物最大基層面積不得超過一百六十五平方公尺、建築總樓地板面積不得超過四百九十五平方公尺，其土地及建築物除供居住使用及建築物之第一層得作小型商店及飲食店外，不得違反保護區有關土地使用分區之規定。但原有

寺廟、教堂、宗祠等合法建築物拆除後之新建、改建、增建，仍作寺廟、教堂、宗祠使用者，其建築物高度得經本府相關機關審查通過後，不受三層或十點五公尺之限制。」

另於同法第 30 條第 1 項第 2 款亦規範農業區之土地使用規定，有關興建農舍建築之規範如下：

「農舍之高度不得超過四層或十四公尺、建築面積不得超過申請興建農舍之該宗農業用地面積百分之十、建築總樓地板面積不得超過六百六十平方公尺」

另保護區及農業區如需設置各項設施，則應依新北市都市計畫保護區農業區土地使用審查要點申請辦理，其中第 5 條規定：

「申請基地面積不得超過三千平方公尺。」

而大坵坑考古遺址範圍，在受指定為考古遺址前係為保護區及農業區，假設由上述都市計畫法新北市施行細則第 28 條及第 30 條規定以及新北市都市計畫保護區農業區土地使用審查要點第 5 條之規範推估大坵坑考古遺址範圍內限制法定建築量體，於變更為保存區前屬保護區之私有土地共計 119,435.08 平方公尺，變更為保存區前屬農業區之私有土地共計 5,334.70 平方公尺。如依 3,000 平方公尺計為一筆申請基地，則於大坵坑考古遺址私有土地範圍約可劃分為 40 處基地，並依都市計畫法新北市施行細則第 28 條及第 30 條規範之建築總樓地板面積，分別為 495 及 660 平方公尺，將基地數量乘以最高建築總樓地板面積，合計之總樓地板面積上限為 19,965 平方公尺，計算過程如下表 9、10 所示。

表 9 變更為保存區前分區面積及都市計畫法新北市施行細則相關規範表

變更為保存區前屬保護區面積	119,435.08 平方公尺
依施行細則第 28 條規範建築強度	• 建築物最大基層面積不得超過一百六十五平方公尺 • 建築總樓地板面積不得超過四百九十五平方公尺 • 高度不得超過三層
變更為保存區前屬農業區面積	5,334.70 平方公尺
依施行細則第 28 條規範建築強度	• 農舍之高度不得超過四層或十四公尺 • 建築面積不得超過申請興建農舍之該宗農業用地面積百分之十 • 建築總樓地板面積不得超過六百六十平方公尺

表 10 依都市計畫法新北市施行細則規範建築強度試算表

前屬保護區範圍建築強度之計算	$\frac{119,435.08}{3,000} = 39.8$ ，以 39 處基地計算， 39 處基地 $\times$ 495 建築總樓地板面積上限 = 19,305 平方公尺
前屬農業區範圍建築強度之計算	$\frac{5,334.70}{3,000} = 1.7$ ，以 1 處基地計算， 1 處基地 $\times$ 660 建築總樓地板面積上限 = 660 平方公尺
合計樓地板面積	19,965 平方公尺

三、分析移入量體與都市發展現況之關聯

(一) 模擬容積移轉與都市計畫法新北市施行細則建築量體分析比較

依本研究前述依都計容移轉辦法試算假定辦理容積移轉之移入容積量，以及試算都市計畫法新北市施行細則建築樓地板面積，相比之下辦理容積移轉之量體為法定建築上限 1.5 倍。且依國土測繪中心圖資平台查詢之正射影像圖與國土利用調查現況圖（如第三章圖 4 及圖 5），大坌坑考古遺址範圍內原無既存建築物，表示無改建、重建之需求，本研究試算之樓地板面積為可能發生的最高建築量，實際上依前揭法令規範可建築之樓地板面積應遠低於試算之 1.9 萬平方公尺。若辦理容積移轉，由容積移轉新增的樓地板面積量體與最高建築樓地板面積已不成比例，不僅已非屬保障原有可建築權益之範疇，又將對其他的土地所有權人之權益有失公平。

表 11 建築量體試算結果比較表

現況／模擬情境		開發量體
可能現況	原有合法建築量體	0 平方公尺
模擬情境 1	模擬都計容移新增建築樓地板面積	30,734.08 平方公尺
模擬情境 2	試算都市計畫法新北市施行細則之量體	19,965 平方公尺
辦理容積移轉可移入量體為都市計畫法新北市施行細則量體之 1.5 倍		

(二) 新增建築量體之影響衝擊

前述推計移入之容積量體可能將引入超過 4 千名居住人口，將對都市計畫環境發展及生活品質形成進一步衝擊，使都市計畫範圍內的公共設施超出原本負擔，造成服務水準降低，且容積移入後即為永久定著，倘若都市環境造成負面影響，其衝擊將不可逆。辦理容積移轉時尚須考量移入容積量體接受基地周邊對移入容積量體的容受程度，包含移入容積量對交通、日照權等環境衝擊，故在都市計畫容積移轉方面，新北市政府透過容積量體評定原則為容積移轉接受基地評定實際可移入容積量，評估因素包含鄰路條件、周邊公共設施等，以維持較適當的建築基地開發強度，平衡整體都市發展。亦有部分評定項目為建築基地提供周邊公共

設施服務，維持公共設施服務水準。以林口特定區計畫範圍為例，依近年公共設施通盤檢討計畫內容，停車用地尚不敷使用需求，近年也為了因應增加的人口與家戶新設立國民小學，倘若移入更多的容積量體及其帶來的人口數量，也將對生活品質及公共設施服務水準產生衝擊。

（三）應回歸立法意旨並尋求更適宜補償方法

本研究於第二章回顧容積移轉保障之權益，以及古蹟容移辦法、遺址容移辦法之立法意旨，由容積移轉起源於美國文化資產保護之案例，以及前述法規立法意旨內容可得知，文化資產之容積移轉制度係為保障「經指定為文化資產而負有保護義務，因此損失之可建築權益」，故土地若原無可建築容積，則無辦理容積移轉之合理性，而過多的移入容積量體亦將違背第二章所述文化資產容積移轉應兼顧都市發展環境品質之要件。土地具有多元化的價值，不僅只於開發建設，其做為經濟發展的基礎、維持國內糧食安全的同時，也具有支持生態系運作、維繫永續發展、提供文化教育及娛樂等功能。回顧文化資產保護法的規定，倘若土地所有權人因保存文化資產而有權益損失時，可提供相應補償，但容積移轉非為唯一解方，於大坌坑考古遺址，應另行評估更適合的補償途徑。

第二節 大坌坑考古遺址作為送出基地之可能困境

本章節以新北市政府過去辦理都計容移於地上物處理、土地收受與管養問題等方面之經驗，分析大坌坑考古遺址倘辦理容積移轉可能將面臨的困境。

一、 林口特定區計畫內歷來都計容移申請案之送出基地分析

本研究彙整新北市林口特定區計畫範圍內歷來依都計容移辦法申辦容積移轉經核准案件之送出基地類別，即統計過去新北市政府曾受贈之公共設施保留地類別，包含以地號為單位之土地數量以及辦理面積。

統計近五年（2017 年至 2022 年）之容積移轉案件。如以送出基地土地數量計算，道路用地為筆數最高之送出基地類型，共 421 筆，約佔 53%；其次即為公墓用地，共 271 筆，約佔 34%。如以同意辦理面積統計，則公墓用地為最高面積之公設用地類型，共計為 180,041.15 平方公尺，佔送出基地總計面積達 67%；其次為道路用地，共計為 60,225.14 平方公尺，佔送出基地總計面積 22%。

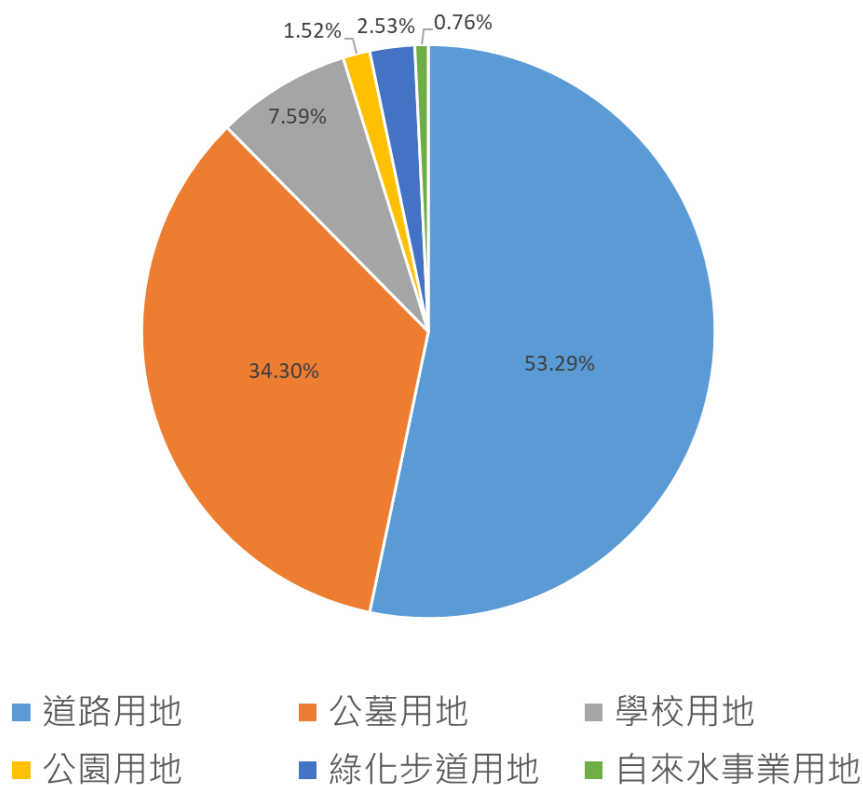


圖 8 送出基地之公共設施用地類別（以土地筆數數量計）圓餅圖

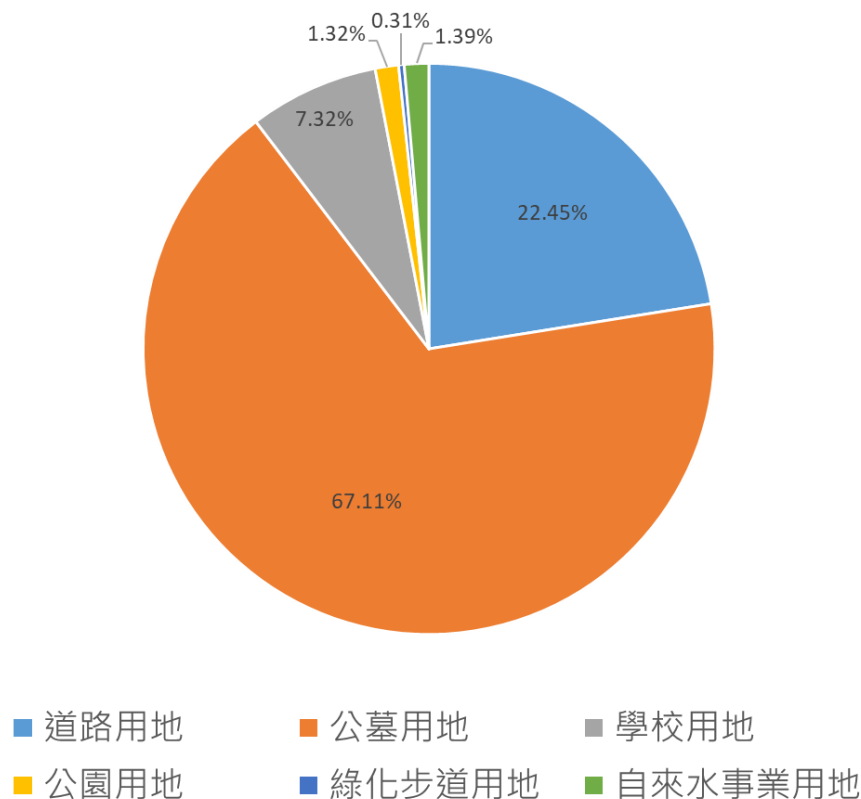


圖 9 送出基地之公共設施用地類別（以同意辦理面積計）圓餅圖

二、容積移轉送出基地與都市環境發展之關係

依據本局於 2022 年 5 月及 7 月所召開「容積移轉送出基地受贈事宜研商會議」，依各土地受贈單位發表意見，部分公共設施保留地具有管養不易之課題。受贈土地若尚無興闢計畫或不符合受贈單位之興闢需求，例如因坡地陡峭開闢困難，或是因現況通達性低不符合公共設施使用需求等，皆可能使受贈土地長期閒置，即使已收受土地，於閒置狀態時經常有佔用情事，將增加受贈單位之維護經費與人力等管理成本。倘以林口特定區計畫為例，根據前述統計資料，過去市政府曾受贈較多公墓用地之公共設施保留地，依據本市殯葬處收受公共設施保留地之經驗，尚無公墓或納骨塔開發計畫時，收受公墓用地因不符近年政策規劃方向而暫時閒置，閒置土地持續有佔用、傾倒廢棄物情形，已增加額外土地管理及財務負擔。

此外，「新北市都市計畫容積移轉送出基地土地改良物之認定及處理原則」第 3 條第 2 項之規定，申請人得將土地改良物所佔土地部分辦理地籍分割後捐贈無改良物之土地。依本府先前辦理容積移轉案件之經驗，曾有申請人為使送出基地上全無改良物，於申辦容積移轉前先分割送出基地，如此卻使得送出基地過於零碎或形成袋地，後續亦不利於受贈單位闢建公共建設，有損送出基地土地使用之效益與效率。

於本局召開「容積移轉送出基地受贈事宜研商會議」，土地受贈單位多建議增訂送出基地之收受條件，或後續由主管單位依政策需求酌予收受，故後續研擬訂立各類型送出基地之受贈條件，並將其於法規明文化，以利市政府管理維護公共設施保留地，並有效規劃、開發公共設施，改善都市發展環境。

三、大坵坑考古遺址作為送出基地之管理維護挑戰

雖依本研究第二章、第三章分析結果，大坵坑考古遺址無辦理遺址容移之適法性，然退萬步言，倘未來經由修法使大坵坑考古遺址得辦理容積移轉，以下本研究依過去辦理經驗，分析以大坵坑考古遺址範圍作為送出基地將面臨之挑戰如下：

（一）現況多有人工構造物佔用，且易達性低，管養不易

現況大坵坑考古遺址雖大致未受人為破壞，然目前部分土地地面已存有墳墓，位於考古遺址範圍中易達性較低之區位。而參照前述府內送出基地受贈單位收受與管養公共設施保留地之經驗，倘送出基地所在區位較難抵達，難以經查巡查或需耗費較長時間進行巡查，所需管養成本可能較高，或是因不易維護管養而造成佔用或傾倒廢棄物而受罰鍰等。

（二）維護管理應兼顧地上物清理及遺址保存

遺址容移辦法現無將送出基地所有權登記為公有的相關規定，主管機關取得考古遺址範圍私有土地所有權屬前，需由所有權人配合管理維護，如參考土地公山遺址案例，須由土地所有人進行大體遷出，墓體則原地保存，日後由市府文化局統籌辦理墓體遷移。倘遺址土地經由容積移轉方式辦理，首先需清理地上物，且同時須維持遺址土地完善保存，廣大範圍的土地管養工作可能具更高困難性。

（三）依需地機關需求訂立送出基地受贈條件及配套措施

大坵坑考古遺址範圍鄰近十三行遺址，區位相近且同具豐富歷史內涵，未來應為周邊地區帶來遊憩、教育、觀光等意義與效益，若維護考古遺址範圍環境品質，則利於有效進行保存研究工作，及有助於未來發揮教育意涵（文化部文化資產局，2022a）。綜上所述，如訂立送出基地之優先收受條件，能使公共建設相關政策更有效執行，利於提升都市環境整體品質及居民生活水準。

第五章 結論與建議

第一節 結論

一、申請考古遺址土地容積移轉者，受指定為文化資產並據此變更為保存區前具可建築容積者，方為補償對象

依文資法、考古遺址容積移轉辦法規定，如經指定為文化資產而劃定為文化資產相關保存區，而導致原依法可建築之基準容積受到限制，得申請辦理容積移轉，以保障土地所有權人之建築權益。依其立法意旨，考古遺址容積移轉相關規範旨在保障原具有可建築容積，且建築權益因土地劃定為保存區而使用受限者。然大坵坑考古遺址過去申辦容積移轉之部分地號土地，於劃定為古蹟保存區前屬保護區，因非屬建築發展用地，故無考古遺址容積移轉辦法之適用。

二、新增移入容積量對都市環境產生衝擊

本研究以都計容移相關規定假設試算大坵坑考古遺址若辦理容積移轉之可移入容積，計算後將增加約3萬平方公尺之建築樓地板面積，且可能因此新增超過4千名人口。而大坵坑考古遺址變更為保存區前係屬保護區、農業區，相比該私有土地範圍於都市計畫法施行細則規範保護區、農業區之建築強度，辦理容積移轉可移入量體達前述建築強度之1.5倍。

倘若辦理容積移轉，則移入容積量對林口特定區計畫的環境將產生負面影響，公共設施服務水準不足以因應增加容積量體帶來的人口，降低了都市居民的生活品質，雖辦理考古遺址容積移轉，維護遺址範圍內所有權人之可建築權益，卻對都市環境造成不可逆的負面衝擊。

三、若容積移轉取得土地不符需求，將無法達成公共設施關建效益

經分析林口特定區計畫範圍內近年容積移轉申請案件之送出基地類型及後續維護管養情形，本研究發現容積移轉送出基地可能不符合需地機關所需公共設施用地的條件，然管養單位仍需持續負責維護管養，面臨閒置土地管養困難、耗費大量成本的課題。以本市殯葬管理處管理公墓用地之經驗為例，閒置土地經常受到占用或傾倒廢棄物，形成額外土地管理及財務負擔問題。

大坵坑考古遺址範圍內，部份土地現況為墓地使用，故倘若市政府經容積移轉取得現況為墓地之土地，不僅管養不易，亦未能符合文化資產保存之意旨。且未來大坵坑考古遺址若需顯現其教育、休憩等功能，則土地鄰路條件或交通系統之通達性，均影響使用成效，故取得土地之條件是否符合主管機關對於考古遺址合理使用之需求及效益，應依此有所規範。

四、容積移轉非為補償土地所有權人權益之最適解方

辦理文化資產容積移轉應兼具保存文化資產、補償所有權人權益、維持都市發展品質等三項特點。若於大坵坑考古遺址範圍辦理容積移轉，不僅新增額外建築量體，對都市環境形成額外負擔，並對其他土地所有權人有失公平。且透過容積移轉取得土地屬於較被動的取得方式，政府無法主動選擇有利於考古遺址發展及保存之區域，或是條件更好的送出基地，使收受土地可能因此長期閒置並難以維護管養，而大坵坑考古遺址範圍因易達性低，若辦理容積移轉將使此問題更加嚴峻。

依據文化資產保存法之規定，容積移轉並非補償唯一途徑，例如花蓮縣頒佈補償金發給自治條例，以補償金方式為所有權人提供補償，臺東縣卑南遺址則以徵收方式，取得遺址私有土地，並以遺址公園形式維護管理，均屬現行既有且可行之補償方法。

第二節 建議

經前述章節之彙整分析，若大坌坑考古遺址範圍辦理容積移轉，將於都市土地增加大量建築量體，以及需地機關將耗費相當大的維護管理成本，故辦理容積移轉雖可補償遺址範圍內土地所有權人損失的建築權益，卻對都市發展造成負面影響。

一、文化資產主管單位應更積極思考，依文資法採用其他補償、獎勵措施

為多元保障民眾權益，並有效保存及管理考古遺址環境，建議若大坌坑考古遺址範圍內之私有土地所有權人因指定為文化資產及劃定為保存區而損失相關權益時，文化資產主管單位可依照文資法第 50 條及第 98 條提供土地所有權人相關補助或獎勵措施。容積移轉未必為補償損失權益之最佳解方，我國其他指定考古遺址也曾有徵收、發放補償金等補償形式，故建議文化資產主管單位應更積極思考及研議徵收或發放補償金等多元方式。

二、應訂立容積移轉送出基地之條件，以提升管理使用效能

考量前述章節分析容積移轉送出基地的維護管養課題，為避免未來容積移轉送出基地耗費龐大維護管養成本，後續應檢討公共設施保留地作為容積移轉送出基地之條件，邀集土地受贈機關共同研商，據此訂立公共設施保留地受贈條件或限縮捐贈類型。

三、建議容積移轉可移入容積依估價價值計算，反映土地實際價值

依我國現行都計容移辦法、古蹟容移辦法、遺址容移辦法規定，容積移轉可移入容積量體計算式係依據送出基地及接受基地之公告現值比例計算。然而公告現值不具有即時反應土地實際價值之功能性，因此依據公告現值計算可移入容積量體，將影響受損失權益之補償效果。考量我國估價機制趨於成熟，建議未來容積移轉之可移入容積量體計算，可以估價方式辦理，依據土地實際市場價值計算可移入容積量體，可能更切合實際受損失權益。

參考文獻

中華民國內政部營建署 (2018)。基準居住水準。取自

<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%B3%95%E8%A6%8F%E5%85%AC%E5%91%8A/29-%E4%BD%8F%E5%AE%85%E7%AF%87/15748-%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E5%B1%85%E4%BD%8F%E6%B0%B4%E6%BA%96.html>

內政部國土測繪圖資服務雲 (2022)。正射影像圖。取自

<https://maps.nlsc.gov.tw/T09/mapshow.action>

內政部國土測繪圖資服務雲 (2022)。國土利用現況調查圖。

<https://maps.nlsc.gov.tw/T09/mapshow.action>

內政部營建署 (2019)。容積移轉估價報告書範本 (含古蹟及都市計畫容積移轉)」委託辦理計畫 結案報告書。政府部門委託之專題研究成果報告，未出版。

文化部 (2020)。109 年度國定大坵坑考古遺址監管保護工作執行計畫成果報告。

文化部文化資產局 (2022a)。「國定十三行考古遺址暨大坵坑考古遺址保存計畫」第二階段期末報告書。政府部門委託之專題研究成果報告，未出版。

文化部文化資產局 (2022b)。土地公山考古遺址。取自

<https://nchdb.boch.gov.tw/assets/overview/archaeologicalSite/20071022000001>

文化部文化資產局 (2022c)。大坵坑考古遺址。取自

<https://nchdb.boch.gov.tw/assets/overview/archaeologicalSite/20060501000004>

文化部文化資產局 (2022d)。公埔考古遺址。取自

<https://nchdb.boch.gov.tw/assets/overview/archaeologicalSite/20061102000003>

文化部文化資產局 (2022e)。支亞干 (萬榮·平林) 考古遺址。取自

<https://nchdb.boch.gov.tw/assets/overview/archaeologicalSite/20100608000001>

文化部文化資產局 (2022f)。卑南考古遺址。取自

文化部文化資產局 (2022g)。富世考古遺址。取自

<https://nchdb.boch.gov.tw/assets/overview/archaeologicalSite/20121011000001>

- 文化資產保存法（2016 年 7 月 27 日）。
- 古蹟土地容積移轉實施辦法（2019 年 1 月 22 日）。
- 考古遺址土地容積移轉實施辦法（2019 年 1 月 25 日）。
- 行政院主計總處（2012）。99 年人口及住宅普查總報告提要分析。
- 林崇傑（2008）。台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**，4，27-92。
- 花蓮縣指定考古遺址公告範圍內私有土地所有權人補償金發給自治條例（2017 年 12 月 18 日）。
- 國立臺灣史前文化博物館（2009）。國立臺灣史前文化博物館卑南文化公園二期新建工程規劃報告書（核定版）。
- 國立臺灣史前文化博物館（2013）。卑南遺址精華區的保存與開展：卑南二期計畫簡介。取自 https://beta.nmp.gov.tw/enews/no264/page_03.html
- 張剛維、林森田（2008）。以容積移轉進行都市保存之制度與執行-財產權觀點分析。**建築學報**，66，97-118。
- 都市計畫法新北市施行細則（2022 年 3 月 16 日）。
- 都市計畫容積移轉實施辦法（2014 年 8 月 4 日）。
- 新北市政府城鄉局（2022）。**使用分區圖**。取自 <https://urban.planning.ntpc.gov.tw/NtpcURInfo/Map.aspx>
- 新北市都市計畫保護區農業區土地使用審查要點（2017 年 1 月 19 日）。
- 劉厚連（2004）。我國實施古蹟容積移轉制度之問題檢討。**土地問題研究期刊**，3(2)，65-74。