

臺北市容積銀行制度簡介

籌措取得公共設施保留地之財源，為各級政府財政上重要議題，臺北市政府近期推動之容積銀行制度，具有加速前開保留地之取得與都市建設之興辦，及減輕財政負擔之效益，特撰文簡述，以供參考。

魏伶璇（行政院主計總處基金預算處科員）

壹、前言

都市計畫係指政府為改善居民生活品質，透過土地使用相關限制，在一定地區內針對有關都市生活之經濟、交通、衛生、國防、文教等設施，作有計畫之發展，並將土地使用作合理之規劃。

然而，經前開計畫劃定保留供作公共設施之私有土地，因其數量眾多且價值甚鉅，未能皆依規劃進度由政府編列預

算取得，且因保留地之發展長期受限，對其所有權人亦有不公。內政部為保障土地所有權人之權益，改善都市環境品質，前依都市計畫法第83-1條規定，於88年訂頒「都市計畫容積移轉實施辦法」，並於103年8月4日修正，授權各地方政府主管機關訂定相關許可辦法，以容積移轉方式，以加速取得私有公共設施保留地。有關土地使用分區管制及容積移轉相關名詞之意涵，詳

下頁表1。

貳、臺北市政府原有捐地換取容積制度

為加速私有公共設施保留地之取得，臺北市政府依上開內政部所訂辦法，於95年訂定「臺北市都市計畫容積移轉審查許可條件」作為執行依據，並分別於97年及100年間予以修訂：

論述》預算·決算

表 1 土地使用分區管制及容積移轉相關名詞意涵

建蔽率	係建物面積占基地面積之比率，依住宅區、商業區及工業區等使用區，而訂有不同比率，影響土地可開發強度。
容積率	容積係指一宗土地可建築之總樓地板面積，若將其除以土地面積，所得比率即為容積率，依住宅區、商業區及工業區等使用區，而訂有不同比率，影響土地可開發強度。
容積移轉	係指一宗土地之容積，移轉至其他可建築土地供建築使用，並受移轉上限之規範。
送出基地	指將全部或部分容積移轉至其他可建築土地建築使用之土地。
接受基地	指接受容積移入之土地。
基準容積	係指以都市計畫及相關法規規定之容積率上限乘以基地土地面積所得之數。

資料來源：本文作者整理。

一、運作方式

因容積移轉原無統一交易平台，有容積需求者通常透過中間人，尋求有出售意願之私有公共設施保留地所有權人，

並經由中間人進行磋商後完成交易，取得符合移出容積條件土地後，再將該筆土地捐贈給臺北市政府，其建築計畫經臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會，依相關法令

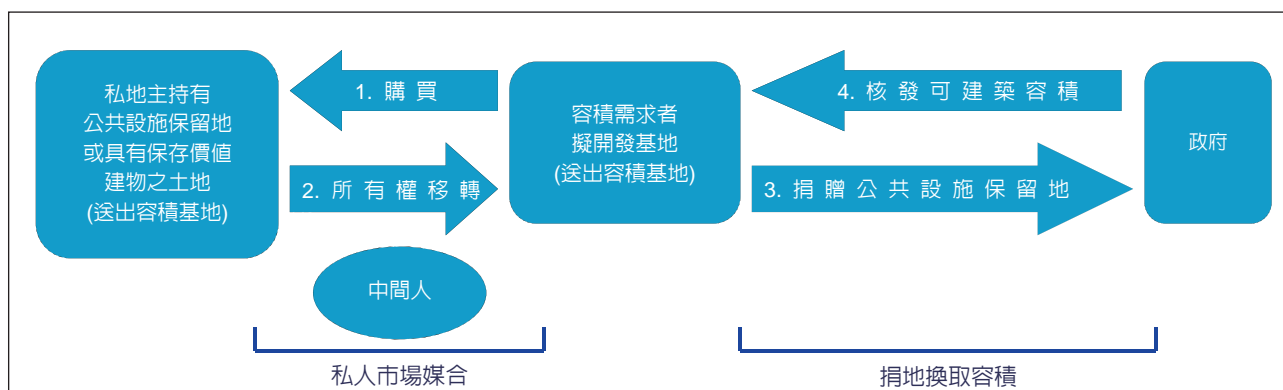
規定就開發基地周邊環境容受力等審議通過，並經該市政府核發容積移轉許可證明（圖 1）。其計畫之變更或因基地條件限制未能完全使用其獲准移入容積，而須再次移轉者亦同。

二、送出及接受基地之條件

- (一) 送出基地為尚未徵收之私有公共設施保留地，以及古蹟、歷史建築所定著之私有土地，並以具有立即供公眾使用必要性及促進都市發展機能者為優先。
- (二) 計算公式

$$\text{接受基地移入容積} =$$

圖 1 臺北市政府原有捐地換取容積制度



資料來源：臺北市政府「臺北市容積移轉制度檢討」專案報告及本文作者整理。

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受基地之公告土地現值）*接受基地之容積率。

（三）接受基地移入容積之上限

1. 依上開內政部所訂實施辦法第 8 條規定，不超過接受基地基準容積之 30%；位於整體開發地區、實施都市更新地區等，得酌予增加，不超過接受基地基準容積 40%。
2. 依上開臺北市所訂審查許可條件第 9 點規定，接受

基地移入之容積，除都市更新獎勵容積外，加計其他依法規規定予以獎勵之容積總和，不得超過接受基地法定容積之 50%。

三、執行情形

臺北市政府自 97 年受理公共設施保留地辦理容積移轉以來，截至 102 年底共計取得約 6 公頃之公共設施保留地，並核給 18.5 公頃之可建築容積。另截至 102 年底尚餘 1,132 公頃待取得私有公共設施保留地，所需經費以 102 年度土地公告現值估計約 1 兆 4,473 億

元，對該府財政實為沉重之負擔（表 2）。

四、面臨問題

（一）市場資訊不透明，交易成本高

捐地換取容積制度係透過私人交易市場媒合，因市場資訊不透明，且常有中間人介入交易，除私有公共設施保留地之所有權人難以確保可獲得合理補償外，容積需求者亦可能提高容積取得之成本。

（二）公共設施用地之取得未能符合都市發展需求

臺北市政府並未限制送出及接受基地須位於同一行政區，且因市內各行政區土地價值差異甚大，申請容積移轉者為追求成本效益最大化，常見容積跨區移轉，導致政府取得公共設施之區位零散，未能符合都市發展之實際需求。

（三）造成容積不當增加，衝擊環境品質

表 2 臺北市政府待取得私有公共設施保留地統計

用地類別	待取得私有土地面積（公頃）	102 年土地公告現值（億元）
道路用地	570.23	12,662
公園用地	506.03	1,397
綠地用地	22.51	168
廣場用地	0.09	1
其他用地	33.11	245
總計	1,131.97	14,473

資料來源：臺北市政府「臺北市容積移轉制度檢討」專案報告。

論述》預算 · 決算

依上開容積移轉之計算公式，實務上常見送出基地之公告限值高於接受基地，造成容積移入多集中於土地公告現值較低之地區，造成政府為取得 1 單位公共設施保留地，常須付出 3 倍以上之可建築容積作為對價，除導致容積不當增量外，亦因容積移入地區集中，卻未同時提升公共設施服務水準，衝擊當地環境品質。

參、近期推動之容積銀行制度

都市容積係政府衡酌整體都市發展及環境容受力所訂，環境容受力受公共建設（如大眾運輸系統）、社會環境發展等因素而提升時，可承載之容積亦隨之提高。考量公共建設支出，係全體市民共同付出之成果，相關建設帶動地區發展而產生增額容積之效益，應由全民共享，爰臺北市政府依內政部前開容積移轉實施辦法

第 9-1 條規定，及行政院 101 年 7 月 24 日核定「跨域加值公共建設財務規劃方案」之精神，擬具「臺北市容積移轉審查許可自治條例」草案，並經臺北市議會審議通過，於 103 年 6 月 30 日起施行容積銀行制度。

一、運作方式

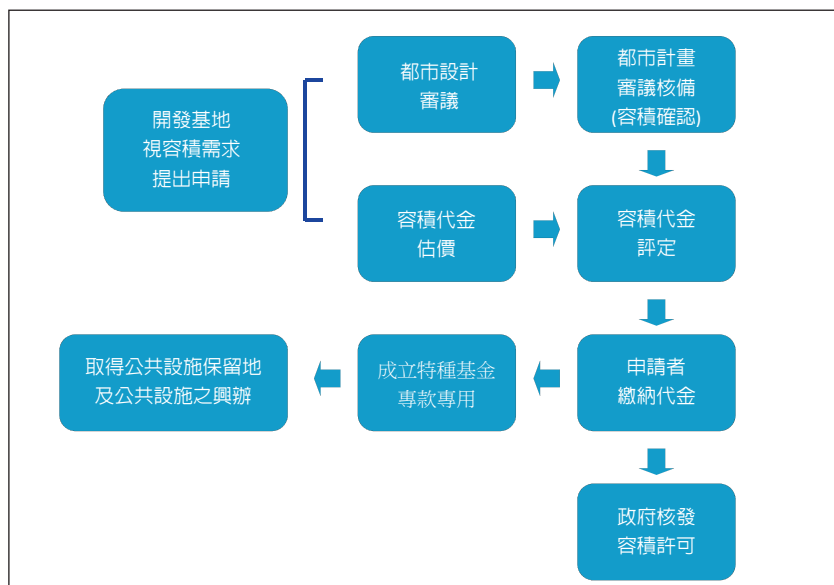
由政府針對個案增額容積需求，考量全市環境容受力及區域發展潛力等因素，在臺北市整體容積總額範圍內，核予可增加之容積，並將申請者繳納之代金作為資金儲備，統籌運用於辦理受環境衝擊及待改善區域內公共建設，運作方式詳圖 2 所示。

二、接受基地移入容積方式及條件

(一) 移入容積方式

1. 繳納容積代金。
2. 歷史建築所定著之私有土地容積移轉。
3. 以上接受基地移入之容積

圖 2 臺北市容積銀行制度



資料來源：臺北市政府「臺北市容積移轉制度檢討」專案報告及本文作者整理。

量，應有 50% 以上依繳納容積代金方式辦理。

(二) 增額容積核發原則

增額容積核發除考量整體都市發展及環境容受力，並依個案基地之區位及條件進行檢討，在容積移轉上限內予以核定：

1. 整體都市空間規劃，如策略性開發地區（市地重劃、區段徵收等）及重大公共建設分布情形。
2. 地區生活圈之公共設施提供水準。
3. 開發基地區位條件，如基地規模、面臨道路寬度、大眾運輸建設等。

(三) 緩衝機制

為保障民衆權益，自「臺北市容積移轉審查許可自治條例」公布實施後 3 年內，仍得以捐贈公共設施保留地方式辦理容積移轉，但僅限當次申請移入容積之 50% 以內，其餘移入容積則須以繳納容積代金方式辦理，並於前開條例施行

滿 3 年後，將移入容積須繳交容積代金之比例調整為 100%。

三、容積代金估價及管理

(一) 估價方式

由臺北市政府都市發展局委託 3 家以上專業估價者查估，並該市府考量營建管銷成本及開發合理利潤後評定，其費用由接受基地所有權人負擔。

(二) 收支管理

臺北市政府將成立「臺北市容積代金基金」辦理容積代金之收支，專款專用於取得私有公共設施保留地，及辦理環境受衝擊地區所需之都市建設。

四、預期效益

- (一) 由政府依申請個案核予增額容積，降低由私人媒合所產生之交易成本，並運用所收代金取得私有公共設施保留地，使其所有權人獲得

合理補償。

- (二) 有助於籌措政府辦理公共建設之財源，形成良性循環，促進都市整體發展。
- (三) 有效達成容積總量管制之目標，健全都市發展。

肆、結語

臺北市政府以容積銀行取代原有以捐地換取容積制度，在整體容積總量管制之範圍內，向增額容積申請者收取容積代金並核發容積許可，透過特種基金之運作彈性，作為取得私有公共設施保留地及興建都市建設之財源，改善政府因財政緊絀而未能依計畫進度取得保留地之問題，並透過容積總量管制，促進整體都市健全發展。臺北市政府之作法，可供各級政府辦理相關業務參考。❖