

台灣都市建築容積獎勵與移轉公共政策座談會

時間：102年1月26日(星期六) 上午9點30分至12點

地點：臺北市基隆路2段51號13樓 臺北市建築師公會第一會議室

主辦單位：臺灣建築學會

共同主辦單位：臺北市建築師公會

協辦單位：成功大學建築系

近年來台灣都市建築趨向高密度發展，政府為了改善都市環境品質提出各種建築容積獎勵辦法，誘導建商朝此目標開發；舉凡大規模基地開發、設置開放空間、增設公共停車、環境融合及綠建築等項目均予獎勵。從公共政策角度來看，利用獎勵方式立意雖然完善，但這些具公益性的獎勵項目，卻在現實操作下無法發揮成效。因建築容積獎勵所釋放之利益多半被特定人士獲取，而且回饋的設施對整體都市環境的改善助益亦不大。更有當事者因都更案建築容積獎勵利益而遭黑道恐嚇或槍擊等情事。因此本學會邀請各界參與此座談會，共同討論有關建築容積獎勵與移轉此公共政策以凝聚共識，提供未來修法之參考。

討論議題：

- 一、建築容積獎勵是否為改善都市環境唯一獎勵籌碼？
- 二、高額建築容積獎勵如何平衡對環境負面影響？
- 三、為何建築容積移轉也成為建築容積獎勵項目？
- 四、如何針對建築容積獎勵與移轉執行都市設計

審議？

五、建築容積獎勵與移轉辦法未來如何修法？

主持人：

賴榮平 臺灣建築學會 理事長

引言人：

賴光邦 臺灣建築學會學術委員會都市規劃小組召集人

與談人：

丁育群 臺北市都市發展局 局長 (陳信良副總工程師司代)

李威儀 臺灣科技大學建築系 教授

吳光庭 淡江大學建築系 教授

林欽榮 臺南市政府 副市長

陳興隆 營建署都市計畫組 組長 (不克出席)

劉欣蓉 專業者都市改革組織 常務理事

劉明滄 臺北市建築師公會都發法規委員會 主委 (孫偉德委員代)

主持人

賴榮平 臺灣建築學會理事長 致詞

非常感謝各位與會先進，參加此次建築學會所舉辦的座談會，有關建築容積獎勵與移轉各界



有不同的聲音，今天藉由學會站在學術與建築專業的角色來整合，共同來討論臺灣都市建築容積獎勵與移轉公共政策，目標是走向一個約束與和諧的發展，台灣有各式各樣的容積獎勵包括：

- 一、增設公共停車空間之容積獎勵
- 二、開放空間之容積獎勵
- 三、都市更新之容積獎勵
- 四、新造型之容積獎勵
- 五、歷史建築物保存之容積獎勵
- 六、開闢或管理公共設施、捐贈經費之容積獎勵
- 七、大規模基地開發之容積獎勵
- 八、綠建築之容積獎勵
- 九、基地保水之容積獎勵
- 十、防災之容積獎勵
- 十一、交通之容積獎勵
- 十二、智慧型建築之容積獎勵
- 十三、處理佔有他人土地舊違章建築之容積獎勵
- 十四、提供社區使用公益設施之容積獎勵
- 十五、保護具有保存價值樹木及其生長環境之容積獎勵

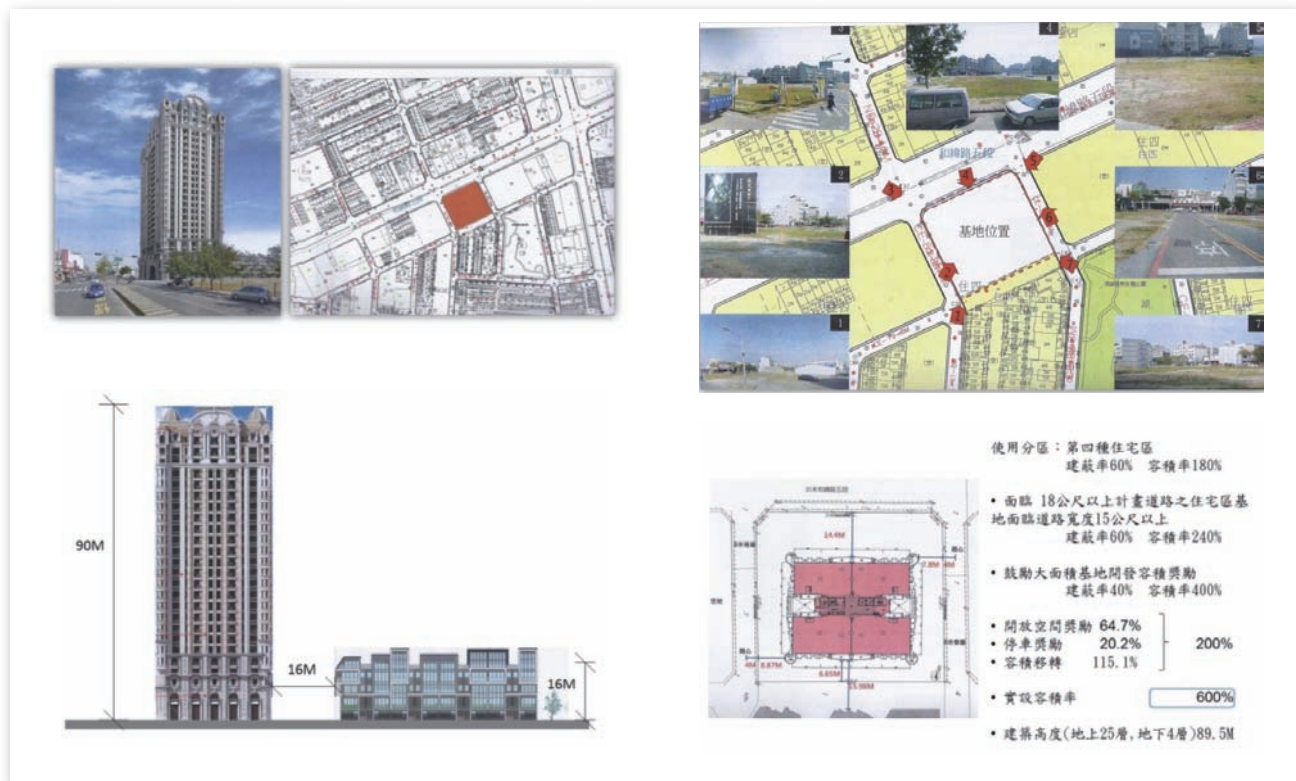
目前獎勵項目過多，特別某些項目是針對個別基地的益處，實是沒有獎勵的必要，而且所有容積獎勵累積起來造成過多容積出現，這是政府缺乏約束最高值而造成的亂象，且延伸黑道介入都更、台北市一坪換一坪的情況，或是新莊老街公辦都更的疑慮，將市民利益交給民間辦理，這些弊病應該避免，所以調整與妥協的標準在哪裡？學會是NGO團體，希望建築界共同來擬定一個修法建議與方向，提供政府較佳的方案來修法參考，這也是此座談會的目的。

引言人

賴光邦 臺灣建築學會學術委員會都市規劃小組召集人

首先謝謝賴理事長及歡迎各位與談人、以及在座各位先生、女士，本會此次舉辦座談會，誠如賴理事長所言，希望學會在建築領域法令與現實之間所延伸的問題能起調和作用，召開此次座談會具有重大的意義。

今天座談會有五項討論議題：



第一個議題：建築容積獎勵是否為改善都市環境唯一獎勵籌碼？改善都市環境是政府的職責，但因財政困難，而透過不花錢的建築容積獎勵，這是十分可爭議之處，改善都市環境的獎勵措施，應有相關的配套，而非通通都有獎的給予大量建築容積獎勵。

第二個議題：高額建築容積獎勵如何平衡對環境負面影響？因現有容積獎勵項目非常多，再加上現有容積率已非常高，且用倍數來計算。例如現有容積為600%，再加上1.5倍為900%，因此用倍數來算，非常不合理。個人研究發現台北的房價如此高，與台北市都市更新獎勵不無關聯，因為對於更新地區之舊屋有待價而沽的預期心理，因此高額容積獎勵須深入檢討。

第三個議題：為何建築容積移轉也成為建築容積獎勵項目？這是十分奇特的現象。原本地主因公義其基地受到建築限制，例如被劃定為保存區或指定為古蹟或歷史建築，以致用容積移轉來補償。但移入區域應有所規定，例如台南市其偏

遠地區的公共設施可依鼓勵大面積開發而移轉至市中心，造成此不合理的現象，如此建築容積移轉成為建築容積獎勵項目有待商榷。

第四個議題為如何針對建築容積獎勵與移轉執行都市設計審議？以及第五個議題建築容積獎勵與移轉辦法未來如何修法？希望過學會能整合各界意見，向政府部門建議未來修法方向。

目前有關都市建築容積獎勵與移轉法源依據有下列五項：1.都市計畫容積獎勵、2.都市設計容積獎勵、3.都市更新容積獎勵、4.建築技術規則容積獎勵、5.地方自治條例容積獎勵。

至於有關建築容積獎勵項目琳瑯滿目有下列十四項：1.開放空間、2.容積移轉、3.大面積基地、4.捐贈公益設施、5.捐贈公共設施土地、6.開闢公共設施、7.綠建築、8.智慧建築、9.停車空間、10.開發時程、11.空地綠美化、12.都市環境品質、13.保存具歷史性、紀念性或藝術性之建築物、14.處理舊違建戶。

以台南市一件透過都市設計審議獲得建築容

積獎勵的案例：

由於該案例使屬於第四種住宅區，原容積率為180%，因此鄰近地區基地多開發為四-五層連棟透天厝。但本案例基地的容積率因建築容積獎勵提升至600%，以致得以興建高達九十公尺的二十五層大樓，嚴重影響該地之生活環境品質。

最後以哈佛大學教授桑德爾日前在台大小巨蛋演講的一段話來作結論：「公共議題論述之目的並非為了得到單一結論，而是讓每個人生活更有價值，讓每個人成為更好的國民。」他舉了一例：我們是要鼓勵保留小零售商好還是鼓勵連鎖大賣場好；或是五月天的演唱會大家搶購下，要不要去買黃牛票，並沒有定論。同樣今天舉辦座談會的目的是為讓我們的生活更有價值。雖然我們知道政府部門也是十分費心力的在改善都市環境，但是目前建築容積獎勵執行的結果造成負面現象，希望大家一起來重新檢討。

與談大綱

丁育群 臺北市政府都市發展局局長 (書面意見)

議題一：建築容積獎勵是否為改善都市環境唯一獎勵籌碼？

一、改善都市環境之鼓勵手段，在地價較為高昂之都會區，不可諱言容積獎勵為最具誘因措施，但並非唯一籌碼，例如都市更新基地亦可透過稅捐減免方式予以鼓勵。惟改善都市環境不該只考慮鼓勵手段，而兼顧應在友善、健康、宜居、生態等都市發展願景，以順應先進國家都市發展潮流。

二、都市更新因建築容積獎勵之核予對於更新重建之實施者與所有權人具有開發重建實質之效益，依都市更新條例及相關法規已規定包括容積獎勵及稅捐減免、財源籌措等多種方式，藉以引導實施者與地主積極推動都市更新事業協助改

善舊市區機能不足或環境不佳之問題。

議題二：高額建築容積獎勵如何平衡對環境負面影響？

一、申請高額容積獎勵之建築基地，現行均透過都市設計或都市更新審議委員會審議，就基地設計對環境貢獻度加以要求，以平衡其對環境之負面衝擊。

二、舊市區之更新，得依都市更新建築容積獎勵辦法之規定，係對更新單元及其周邊環境之具體改善與相對貢獻，對價式核予建築容積獎勵，以改善老舊市區或老舊社區之環境與生活居住問題並減少對環境負面之影響。

三、目前臺北市都市更新自治條例中，亦將綠建築設計等列為獎勵項目之一，以期都市更新不單只是容積增加之刻板印象，而係與永續生態理念結合。

議題三：為何建築容積移轉也成為建築容積獎勵項目？

一、有關古蹟及歷史建物之容積移轉，係基於民眾應實現而未實現容積之補償，本局予以支持。

二、惟對於公共設施保留地之容積移轉，因係憑空增加容積，對都市發展有一定程度之影響，但配合中央政策並針對本市特殊需要，以「健全都市發展、提升環境品質、符合都市防救災需求」為目標，考量兼顧民眾權益及都市發展需求及品質，對於送出及接受基地均有配套之管控措施。

議題四：如何針對建築容積獎勵與移轉執行都市設計審議？

有關本市「臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會設置辦法」對於涉及容積獎勵申請案，包括停車獎勵、開放空間獎勵、都市更新、老舊公寓更新專案等均訂有審議原則，以審酌建築基地對都市環境之影響。



議題五：建築容積獎勵與移轉辦法未來如何修法？

一、容積獎勵部份：

鑑於容積獎勵項目漸增，不同容積獎勵項目性質已有重複，不利於容積總量管制，後續修法應朝容積獎勵項目合併、訂定獎勵容積累計上限額度、訂定適用容積獎勵項目之優先順序等方向研議。

二、容積移轉部分：

內政部刻正研訂修訂容積移轉實施辦法，對容積移轉改採折繳代金方式辦理，目前已邀集各地方政府召開會議研商修法事宜，未來將配合內政部修法方向，參酌臺北市都市環境等因素，調整相關規定。

三、都市更新獎勵部分：

為配合中央都市計畫法臺灣省施行細則，訂定都市計畫容積獎勵上限，而本市都市更新訂定總容積上限以都市更新建築容積獎勵加計都市計畫相關規定之建築容積獎勵以法定容積50%為上限，另加計容積移轉後總容積上限以法定容積之2倍為限。另有關大稻埕容積移轉作業要點目前修法方向為參考都市計畫容積移轉辦法，納入接

受基地規模、道路面寬及實施者申請等規定，目前尚在研議階段。

陳信良副總工程司

目前台灣容積項目十分多，且有各自論述之基礎，但容積獎勵項目是否應需做一整併及簡化，將是未來必須走的方向，前李副局長與何主秘在經建會之容積獎勵發展策略委辦案中，有一綜合面向的整合，包括免計容積、各項容積獎勵、綜合設計、捷獎、都市更新、各種都市計畫容積獎勵等等，最後提出一完整的具體建議，包括技術規則免計容積應如何修正、未來容積獎勵如何處理…等等，容積獎勵背後之公平正義與都市環境有關，不論產業、鄰里或是都市環境都有一綜整的說法，我們亦陸續朝此方向在努力。

回到今天的議題：第一，建築容積獎勵是否為改善都市環境唯一獎勵籌碼？當然不是，對於整體都市環境品質在友善、宜居或生態的條件下，都希望透過公私合作方式處理，是否有容積獎勵外的方式，光是都市更新就有相關稅賦、稅捐減免規定等等。除此之外，市政府投入許多公共建設，包含捷運、其他公共設施，以及台北

好好看的系列計畫，是為有目標有系統的改善都市環境體質，即是希望透過公、私部門一起的投入，大家一起來改善周邊生活環境，亦是我們最終的期許。

第二，高額建築以容積獎勵如何平衡對環境負面影響？回到台北市綜合發展計畫的概念，過去十年台北市人口穩定在260萬到270萬，如果以台北市計畫人口340萬而論，那目前容積發展還是有餘裕的，那麼容積獎勵發展還是可以做的，但也會審慎處理。而小環境是可以由建築師等專業者來營造良好環境品質，但大環境才是大家所關切的，如公共設施的服務水準，例如國小及公園，因應少子化，市民期許國小能活化利用及整併校舍，過去也有成功的案例。因為人口的成長是逐步增加，所以提升公園服務設施水準，在小範圍的區域透過開放空間的留設或是公共設施的提供，至少外部衝擊內部化是可行的，但其實背後真正的困難是容積獎勵是否有其公平及正義才是大家所關切的。

第三，為何建築容積移轉也成為建築容積獎勵項目？其實兩者本質上是不同的，容積移轉是補償，容積獎勵是導引，但作用在環境上影響是一樣的，所以予以適當的上限規範是必要的，兩者皆會從環境面來考慮，而涉及到地主、建商的權益則是有配套的補償作法，過去碰到歷史保存的案例則是透過都市設計審議或都市計畫變更來處理。

第四，如何針對建築容積獎勵與移轉執行都市設計審議？有關本市涉及容積獎勵申請案，包括停車獎勵、開放空間獎勵、都市更新、老舊公寓更新專案等均訂有審議原則，可以進一步來討論。

第五，建築容積獎勵與移轉辦法未來如何修法？個人建議從免計容積到各項獎勵都應有一整理，重點是公平、正義，其對產業、對鄰里、對

環境是正面的貢獻，而容積移轉較迫切的是，包括歷史保存、都市計畫的公共設施等議題需做考量及具體的公共設施容積移轉應如何操作目前還在研擬，各位提供的意見都將作為我們下一階段修法的建議。

李威儀 臺灣科技大學建築系 教授

賴老師提到一個好的立論基礎：我們要發展成為一個好國民，任何制度才能往下發展，以下是本人回應此議題的看法：

容積獎勵當然不是唯一的獎勵籌碼。

當台灣建設業的發展，仍由傳統的開發商主導、不動產的主要利益為地主取得，而都市土地資源日漸減少的情況下，容積獎勵雖非唯一卻是最有效的工具。

但是容積獎勵在過去會產生問題，結果造成政策目標沒有達成，政府也沒有能力解決，包括中庭開放空間、各式開放空間被轉用、獎勵免計容積被轉用、停車獎勵被轉換成其他方式等等問題，容積獎勵是可以有效導引成為政府達成政策之有效工具，但如政策目的無法透過管理有效落實的話，的確會產生爭議。

容積獎勵未必對環境造成負面影響。

都市環境的形成是複合而多功的，當城市的管理者並無都市生活的完整規劃，且對於城市的整體機能與對應的發展總量，缺乏完整的論述與構想，妄論容積獎勵對環境產生負面影響的說法，頗有過度主觀而缺乏實質驗證之嫌。環境負面化究竟容積獎勵的影響大，抑或都市計畫土地使用無法落實管理的問題嚴重，實有深入探討的必要。

以容積發展結果和居住人口來看，公部門用計畫人口來管控都市發展的程度，所以以實際居住人口來看發展容量並不客觀，但以實際發展總量來看，個人認為其產生的問題在於土地使用管



理無法落實，例如工業區發展住宅或是住宅區發展商業，造成環境負面影響而延伸出的問題，所以容積獎勵未必是對環境造成負面影響的唯一因素。相反的若能有效導引容積獎勵反而可以落實環境發展目標的達成。

容積移轉根本不應視為獎勵。

這是對地主的補償措施，對政府免於失信於民的協助所產生的對價。容積獎勵是政策導引，容積移轉是補償措施，應該討論的是容積接受基地的問題，移轉本身不構成問題，除非政府編列足夠預算，將須徵收之土地全部徵收，將容積移轉當成獎勵，似有錯亂政府責任、膨脹行政權之嫌。

都市設計審議應針對開發基地的公共利益與價值的創造，竭盡所能地誘發。對於發展總量越高，或與使用分區中主要容許使用項目的差異越大者，越需要考量負面衝擊的排除，並積極創出公共利益。

法令的訂定及修改，應以政策目標的達成為依歸。

都市發展的管理者，必須很清楚了解城市發展的方向與迫切待解決的議題，延伸出的問題為，到底政府是期望達成甚麼樣的環境目標，且相信國民有足夠的素養了解法令的精神，來達成這個目標，至於該如何達成環境目標，如因獎勵所得到的公共利益該如何延續其價值，則在於公

權力的執行魄力，這是政策目標有效達成的關鍵，並能提昇且落實開發承諾之實現的管理，才能有效探討修法的方向。

吳光庭 淡江大學建築系 教授

「建築容積觀念引入及實質操作的經驗均以臺北市為起始實施之城市，因此，今天的發言我先從台北市在都市發展歷程上，從1967台北市改制為院轄市說起，再以此為背景說明台北市以「容積獎勵」為手段的都市發展歷程及其現況。

台北市在1967改制為院轄市，在行政區域上將士林、北投、南港、木柵、景美等區域劃入台北市行政區域範圍內。四十餘年來，台北市從改制初期「半城半鄉」狀態，發展成今一具完整規模之城市，其都市發展及治理歷程均足為目前其他四都之參考，換句話說，目前台北市都市發展有其獨特之歷史時空，其發展規模及方式是否足為其他都會城市之模本不無疑問。如果，我們從發展歷程來檢視，在1966-1971年之間聯合國應我政府之邀，曾派遣一都市及住宅發展之專家小組（簡稱UHDC）來台 助制定都市發展及住宅相關之政策，其中，為因應改制，該小組曾主動提出台北在戰後第一版的「台北市都市發展綱要計畫」，預計容納人口250萬人，該計畫構想雖未為當時政府所接受，但其中有關都市治理及發展上的重要觀念及配套措施均於計劃中提及，例如，UHDC即曾建議台北市應儘速執行土地分區使用管制，避免土地投機情事發生，也建議儘快實施容積率.....，但均未獲接受，至八0年代初，台北市才全面實施容積管制及土地分區使用管制，此時的台北市已在改制後的十餘年間快速發展，至1982開始發展信義計劃區為一台北市都市發展上的重要轉捩點，「容積」不但是台北在發展成為現代都市上的基本治理工具，也成為政府在財務考量上，獎勵都市發展所需的「無本」

工具，其獎勵範圍之廣之氾濫，其形成都市發展上過大負荷之負面效應，已超過實質發展之上限，形成台灣都市發展上的明顯危機，尤其，九〇年代初，因都市文化遺產保存所需，如台北市迪化街特定區，以容積移轉為手段，交換維持保存連棟店屋及店屋立面等經指定之古蹟或歷史建築，形成了容積移轉的法律先例，其觀念及手段迅速成為政府在「其他方面」如公共設施保留地徵收上之做法，或是因某些不當住宅更新發展上的不當政策宣示，形成必需提高原土地容積的現象，更加速了因公益而產生移轉所形成的都市不均衡發展，扭曲了容積及其移轉使用做為公共財或公益前題的原義，均使得政府在容積移轉及獎勵上所涉及的社會公平及都市治理的公共政策面臨嚴重挑戰。」

林欽榮 臺南市政府 副市長

分三個部分來討論這個議題：首先關於建築容積獎勵與移轉的歷史進程為何？以及不同城市實施之後的觀察。第二部分則簡述建築容積獎勵與容積移轉是不同情事。第三部分則是有關容積管理機制的建議。

大約在1983年4月25日台北市發布『台北市土地使用分區管制規則』，台北市正式開始有建築容積的管理法制架構，其具體實施則起始於民生東路社區進而到信義計畫區都市計畫頒布，進而逐步全台北市進一步經由都市計畫通盤檢討作業程序，歷經十餘年而達到全市實施容積率管制。

除了台北市以外的台灣省各縣市早先並無都市計畫的容積管制內容，而是採以建築法規的建築技術規則來管制：以建築基地所面臨之道路為變數，據以用建築物最高高度對應面前道路之寬度比，來計算其建築基地可建的總樓地板面積。後來到了1991年台灣省政府發布「臺灣省

都市計畫地區實施容積率訂定與獎勵規定審查作業要點」開始，明定未訂定容積率管制地區，皆應於通盤檢討時予以訂定，因此全國陸續落實容積率管制。88年修正「都市計畫法台灣省施行細則」第30條之2及增訂第30條之3，以平均容積率200%作為基準容積，惟當時因未能依據地區發展特性、發展機能，訂定適當的發展強度管制，導致容積管制發布實施前建築搶建現象，因故間接形成後續都市重建、增訂各項容積獎勵等問題。

過去依「臺灣省實施都市計畫區容積率訂定與獎勵規定審查作業要點」，每人享有樓地板面積以50m²為標準，時至今日時代變遷、使用特性及地區型態皆已改變，部份地區受限法定容積過低情況，因此紛紛將容積移轉及容積獎勵作為引導都市重建誘因方式。尤其是從1998年政府廢除發布有『都市更新條例』，且藉由條例所授權之『都市更新建築容積獎勵辦法』之頒布實施；卻也助長北台灣都會地區之建築開發案，動輒以容積獎勵為必要開發之要件，否則無法推動建築物更新改建。然在眾多容積獎勵項目加總，卻無上限管制情況下，依據各縣市政府調查使用執照之實設容積，部份地區顯現住宅區容積超過商業區法定容積率情況，顯已失去土地分區「強度」管制之意義，再者長期以來開發業者於計算土地價格時，皆已將預含獎勵容積之開發利益納於成本考量，造成土地標售價格飆漲。故法定容積、容積獎勵、容積移轉及現況容積相關聯性環環相扣，容積獎勵及容積移轉檢討，確實應綜合考量需求目的。

都市發展管理是變動式課題，須考量的是積極面向為何？且消極面向為何？從消極面向所注重的是公平、正義、合理，即所謂的正義原則；至於積極面向則是如何對應新的都市發展課題的挑戰。因此建築容積獎勵或有其必要，但絕非是改

善都市環境唯一籌碼。

第二部分是法治層次，區別容積獎勵與容積移轉。建築容積獎勵在法制上是屬於法源授權政府部門所行使的行政權。至於所謂的容積移轉應屬開發權之保障，須經由立法予以保障並行使開發權移轉的權利變換，且應嚴謹運用遵守公義原則。反觀其他國家很少像台灣的情況，產生將「容積移轉」視為「容積獎勵」被誤用的情形。依紐約的案例而言，實施容積移轉不可異地太遠，實際上來看，容積移轉是一種特別犧牲而行使的特別補償條例，其來自於公義原則。台灣於1999年內政部訂定容積移轉辦法，屬於政府的行政裁量權，但不應過度行使，是故應回歸到都市計畫法去修。

第三部分，容積管理機制的建議。台北都會首都圈區域不等同於非首都圈域，甚麼樣的機制適用於未來？當今世界變動很快，應是流動的邏輯，也許是透過容積的調派，也許是透過創意性來處理，或許才能對現今都市發展的課題有所適切對應。許多國家的都市發展管制不必然只靠『土地使用分區管制』單一工具與模式。例如英國體系，是以綱要計畫透過『規畫開發許可』機制來評估可實現的容積率與開發條件。台灣目前走入自己的都市計畫分區管制並幾乎全面已經同步實施法定容積率管制。但大量的非都市土地，卻是以其他的邏輯來執行，目前國土管理邏輯是二套系統在運作。

所以，針對未來的管理機制，我個人的建議是宜著重機制運作之效能性及公平性。效能性考量的是：容積是一個機制調節，台北的下一波還有更大的機會，將來會有一百多個捷運站節點，我個人認為台北的發展強度仍有可承載的開發強度，可供為政府部門調控都市發展，以做為強化首都圈所需要的國際發展都市機能以及做為提供居民有可負擔得起的『都市住宅(affordable

housing)』的需求。都市開發強度非指的是都市居住密度而言，而是以都市基礎設施的能力去應用的邏輯，進而去調控容積的分派以及實施容積獎勵之評估基準。目前各個縣市容積管理機制效能太過於偏向行政權的自動許可操作；但經由容積獎勵之後的地區環境其公共基礎設施能量卻未見具體提升。因此，累積諸多廣泛許可建築容積獎勵的地域，則可推理相對會產生都市環境負荷的危機。往往開發商所能提供的地區性基礎設施能力仍有限，因此做為一種交換，政府部門仍需要有一套新的地區尺度的管理機制，以做為個別基地容積獎勵與開發許可的交換機制使得實施的結果，仍可對地區產生好的環境與生活性品質。

劉欣蓉 專業者都市改革組織 常務理事

要檢討當前都市更新以超額建築容積獎勵方式鼓勵市容改善的嚴重偏頗，必須先認識到目前《都市更新條例》在制度面造成的困境。《都市更新條例》之所以創制，主要為解決既有《都市計畫法》難以處理的立體式房地價值轉換難題，因而自國外引入「權利變換」模式；同時，《都市更新條例》加入容積獎勵的概念，也是為了解決台灣都市不少已開發基地存在的現實，即：「現況容積」高於「法定容積」的問題，以致於都市老舊地區難以更新。

但伴隨著這個制度性突破的，卻是為地方都市帶來嚴重的操作性課題，包括：(1)以特別法的法律位階，全然脫離既有《都市計畫法》之宏觀調控機制；並且(2)任由都市中任何「土地及合法建築物所有權人為促進其土地再開發利用或改善居住環境」（第十一條），皆可向地方政府申請「自行畫設更新單元」，並因此享有與必要且急迫更新地區同樣的各種更新獎勵，致使市區各處出現大量被民間建設業者以暴利考量畫為更新單元者不計其處；而(3)都市更新地區經劃定後，

由於《都市更新條例》未予硬性規範，致地方政府卻怠於同步擬定「都市更新計畫」，以致於絕大多數都市更新方案，在沒有「都市更新計畫」的指導下，任意要求開發強度，也無需依循「完整街廓」之整體更新原則，讓原本立意良善以建築容積「勵」政策帶來的是漢寶德先生所稱的「孤島式都更」，整體市容與都市發展機制幾近於失控狀態。

由上述結構性限制中可以見出，要討論這種無法可管的高額建築容積獎勵或是容積移轉所帶來的都市發展暴衝現象，在當前各地方政府幾乎未及制訂各更新地區之「都市更新計畫」的情形下，很難有所根本改善。就算都市更新審議機制採取積極而有效的強制作為，也很難抵擋《都市更新條例》特別法提供的保護傘。

法令的訂定應整合法學界、都市計畫界、建築界，現今法令由於先前法學界對於都市發展結構的了解並不完整，因此存在一先天上的限制，其關鍵在於沒有強制要求地方政府在劃設更新單元之前確認是否有都市更新計畫，目前台北市有二百多個更新地區，但缺乏更新計畫與細部計畫相扣連，由於沒有總體宏觀的調控，而造成誇張的建築量體出現。因此，我最直接的建議是，在《都市更新條例》尚未根本調整之前，地方政府即應積極的廣納各都市規劃及都市設計專業團隊，協助地方政府展開「都市更新計畫」的推動與制訂工作，以「都市更新計畫」建全都市的宏觀調控視野與方向，方能真正讓「都市更新」扮演復甦、改造都市機能與提昇都市環境品質的目標。

我之所以強調目前應積極制訂都市更新計畫，受到1980年代一位法國歷史學者傅柯關於現代性治理的啟示。所謂現代國家與否，端視其治理是否已然朝向治理的現代模式。而在現代性治理模式下的都市治理，明顯跳脫前現代規範人



們在都市生活中必要衛生、禮貌等文明習慣的領域，而在都市安全治理層次來進行所謂的現代城市治理，所謂都市的安全治理，其中一個特點在於都市的各項系統具備相當程度的流動性，台灣城市由此標準來看沒有一個城市可稱為現代城市，更何況當前這種單點式高強度開發的更新方向既不是為了都市整體而僅只是為了個別基地，又難以促進城市各項系統的循環性，顯示出我們的城市治理者全然缺乏現代治理必要的視野與治理方法。這或許才是都市規劃專業應大力向治理者急呼之所在，並透過各項都市政策的配套及法令修法來因應，方能協助我們的都市治理精準面對都市高成長所帶來的各項課題。

孫偉德 臺北市建築師公會都發法規委員會 委員(代理劉明滄主委)

「容積移轉」理論上是都市計畫中，相鄰土地因使用不同，被「一條線」判生判死不公現象的「土地正義」的具體實現。現實上卻是公部門在預算經費無着下，收編公設土地的辦法。在民眾的眼裡，卻是政府為「知法人士」及建商提供的聚財法案。

自民國88年6月「都市計畫容積移轉辦法」實施以來，台灣好像只有台北市與新北市的建商熱衷於「容積移轉」。經這幾年的發展，可以發現台北市各建築物移入容積未如新北市多。這現象並非因台北市在「都市計畫」有意的有所制

約，而是因為「台北市土地使用管制自治條例」有「前後院管制」之功。

都市計畫預測規劃期內都市人口規模，專家學者在實際的都市的使用強度，及預設的使用目標下決定各分區的使用強度，並展開公共設施的建設。理論上「容積移轉」應在各分區的強度內實施，如有超出，即有公共設施不堪負荷之虞。「土地正義」必須在「都市得以存在」的機制內發展，這是都市計畫的基本概念。台北市建築師公會認為「容積移轉」必須回歸到健全的「都市計畫」內予以約制，而非流於「漫天喊價，就地還價」的假正義。

台北市與新北市部分地區的高密度發展，提供了都市發展相對的研究課題。捷運—快捷運輸的興起，也對都市土地的使用強度的檢討提供了重要的推力。故台北市建築師公會認為：

1. 各都市應立即全面檢討都市計畫中各土地容許使用強度，以作為「容積移轉」上限的依據。

2. 建築容積獎勵為改善都市環境，具有一定貢獻，但大規模的容積獎勵卻是都市災難的開端。容積獎勵必須在「都市計畫中各土地容許使用強度」內才得以執行。

3. 「容積獎勵」與「容積移轉」各項實施條件必須明確、透明、量化，不容主管機關、各審查委員會隨意砍殺，如有不妥，應回歸修法機制。

4. 現行容積移轉法令應該要更公平合理，比如說為何15公尺道路可以，14公尺道路就不可以？

5. 目前很多公共設施土地之地主願意以低於公告現值求售，政府即應盡快立法編列預算分年徵求低價出售的公設土地，並回歸「相鄰土地受益費」的觀念挹注國庫，而非供土地捐客炒作。

6. 甚傳的「容積銀行」可作為政府利用都市計畫生財的工具，在透明的機制下，樂觀其成。

7. 法令不周，盡速修法才是正途，修法方向必須正視都市計畫的目標與目的。



善用學會廣告平台 產品價值倍增

臺灣建築學會會刊廣告價目表

2013/4更新

刊登位置	印刷	尺寸	價格
會刊雜誌封底	彩色	21x29.7cm	18,000 元/頁
會刊雜誌封面裡	彩色	21x29.7cm	15,000 元/頁
會刊雜誌封底裡	彩色	21x29.7cm	15,000 元/頁
會刊雜誌封底裡二	彩色	21x29.7cm	15,000 元/頁
會刊雜誌首頁	彩色	21x29.7cm	15,000 元/頁
會刊雜誌內頁	彩色	21x29.7cm	12,000 元/頁
網站廣告	期間	尺寸	價格
首頁廣告	三個月為一期	中欄上段 (約600*100pic)	12000元/幅
分類頁廣告	三個月為一期	主欄下段 (約600*100pic)	6000元/幅
建築網訊	每月二期	主欄下段 (約600*100pic)	6000元/幅·期