

高雄市政府 函

地址：80203高雄市苓雅區四維三路2號6樓

承辦單位：都市發展局都規科

承辦人：李薇

電話：3368333轉3520

傳真：3315080

電子信箱：vivili@kcg.gov.tw

受文者：社團法人高雄市建築師公會

發文日期：中華民國112年11月6日

發文字號：高市府都發規字第11235204700號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

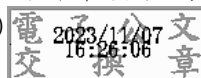
附件：旨揭會議紀錄乙份 (52766038_11235204700A0C_ATTCH1.pdf)

主旨：檢送本局112年10月24日召開檢討「高雄市政府審查容積
移轉申請案件許可要點」代金研商會議紀錄乙份，請查
照。

說明：依據本府112年10月13日高市府都發規字第11234730300號
開會通知單辦理。

正本：社團法人高雄市建築師公會、高雄市都市計畫計師公會、內政部、高雄市政府法制局、中華民國不動產開發商業同業公會全國聯合會、高雄市不動產開發商業同業公會、高雄市大高雄不動產開發商業同業公會

副本：高雄市政府都市發展局（法制秘書）（含附件）、高雄市政府都市發展局（都設科）（含附件）、高雄市政府都市發展局（都開處）（含附件）、高雄市政府都市發展局（都規科）（含附件）



檢討「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」代金研商 會議紀錄

壹、時間：112 年 10 月 24 日（星期二）下午 2 時 30 分

貳、地點：本府四維行政中心第六會議室(9 樓)

參、主席：林廖主秘嘉宏

紀錄：李薇

肆、出席單位及代表

中華民國不動產開發商業同業公會全國聯合會 于秘書長俊明

高雄市不動產開發商業同業公會

邱主委全弘

雷副主委浩忠

高雄市大高雄不動產開發商業同業公會

郭常務理事士菁

黃常務理事寶娥

許監事承凱

李建築師東樵

史建築師曜齊

社團法人高雄市建築師公會

高雄市都市計畫技師公會

請假

內政部

請假

高雄市政府法制局

李編審曼榕

高雄市政府都市發展局

陳科長昌盛

李正工程司薇

葉股長怡嘉

伍、各機關發言要點(詳附件)

陸、結論

- 一、就法規體系而言，按都市計畫法第 83-1 條有關容積移轉之規定，係以取得土地(公共設施保留地)或建築(具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築)之「實體」為主，「折繳代金」為輔。取得實體為主之計算公式，依都市計畫容積移轉實施辦法(下稱本辦法)第 9 條採用公

告現值計算，「折繳代金」為輔之計算公式，依本辦法第 9-1 條卻以市價計算，計算方式已不對等。在法規體系上，屬於為輔的折繳代金自不宜另採強制須三家以上專業估價者查估（預估市價）方式進行換算。

二、次按本辦法第 9 條容積換算公式採以公告現值計算，以「公告土地現值」本即可以作為容積價值計算之評估依據，以此作為代金之計算標準並非無據，亦符合本辦法之「體系正義」。是以本府考量行政成本之負擔與執行可能性，基於政策的合目的性和行政成本進行衡量後，採行以接受基地公告現值為計算基準，亦無違反本辦法之意旨。

三、就法制面而言，依據法務部 105 年 6 月 30 日法律字第 10503504450 號函解釋，容積移轉許可條件性質，依地方制度法第 27 條第 1 項基於法律(都市計畫法)授權之法規(本辦法)再授權所定之自治規則，恐有違反前開「再授權禁止原則」之虞。再依地方制度法第 18 條第 1 項第 6 款規定，「都市計畫及營建事項」屬於直轄市自治事項。都市計畫法第 22 條第 1 項第 4 款規定，細部計畫應表明事業及財務計畫。是以地方政府為辦理容積移轉，得本於職權訂定自治法規據以執行，非屬本辦法授權所定之自治規則，且其自治法規內容如涉有實體權利義務事項，應循都市計畫擬定、變更程序或以自治條例定之。

四、現行「折繳代金」由地方主管機關委託 3 家估價者查估後評定，形成多階段作業時程冗長，評定金額無法預估，申請案存在許多不確定性致降低申請意願，亦造成墊高房價等負面影響；且各都容積總量、各式容積優先適用次序、公共設施數量等情況不同，倘中央以本辦法第 9-1 條強制地方須三家以上專業估價者查估作法，恐造成衝擊過大，與會業界反映建議本府不

宜採納。

五、本案後續方向，應基於信賴保護現有制度、抑制房價及解決公共設施保留地取得問題，請與會代表提供書面意見予本府納入會議紀錄，彙整後檢送予國土署，並建議中央納入修正本辦法第 9-1 條計算公式，讓各地方政府有因地制宜空間，得採納公告現值計算。

柒、散會

內政部書面意見

- 一、 討論事項三，有關建議容積移轉折繳代金改以容積移轉申請當期接受基地公告土地現值為基礎，依移入容積佔基準容積比率，乘以地方政府查估評定公告之地區係數計算代金金額：

查上開建議前經本署 112 年 6 月 13 日召開「研商依都市計畫容積移轉實施辦法第 9 條之 1 辦理折繳代金查估評定執行會議」研議，結論略以：「……(二)公告土地現值法定目的為課稅，屬區段價格，並非作為反應宗地市場價格之依據。有關……建議以公告土地現值乘以地區係數，並由直轄市、縣(市)政府視地區實際情形分區查估評定後公告之作法，經徵詢各地方政府意見，如為反應宗地市場價格，地區係數則必須考量各宗土地間差異情形，難以就一定地區訂定統一係數，且須搭配公告土地現值每一年度滾動調整，實務執行上有困難，且恐將增加代金金額不確定性因素。(三)……為提升查估評定之行政作業效率並使代金評定更具體明確，請各地方政府針對現行查估評定作業程序及方式進一步研議相關精進措施，以利行政機關及申請人依循辦理。」(如附件)。

- 二、 討論事項四，以細部計畫通盤檢討辦理「高雄市轄區內各都市計畫容積移轉專案通盤檢討案」，將「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」內容訂於細部計畫土地使用分區管制，是否可不受都市計畫容積移轉實施辦法規定限制：

有關都市計畫容積移轉，應依都市計畫法第 83 條之 1 及其授權訂定之都市計畫容積移轉實施辦法規定辦理。地方政

府為執行都市計畫容積移轉，訂定自治法規或循都市計畫法定程序於都市計畫書規定者，其內容不得牴觸法律或基於法律授權之法規。貴府如於都市計畫書明定都市計畫容積移轉折繳代金以公告土地現值作為代金金額，自牴觸都市計畫法第 83 條之 1 及都市計畫容積移轉實施辦法規定。

法制局意見：

- 一、就立法的歷史過程而言，本府容移要點是在 102 年訂定施行，當時在第 10 點規定容移 50%折繳代金，是用「公告現值」計算，之後內政部於 103 年 8 月 4 日修正容移辦法，增訂第 9 條之 1，要求折繳代金必須要以委託 3 家以上估價師查估後評定之。因此本市在立法之初，就有考慮到申請人的負擔，反而是內政部後來修法，才要求要以 3 家估價的方式辦理。
- 二、容移辦法第 4 條規定，固然有授權各縣市主管機關訂定審查許可條件，不過容移辦法的法律位階，屬於中央層級法規命令，依照地方制度法第 30 條規定，倘地方所定的審查要點與中央規定牴觸，效力是「無效」。現在本市面臨的情況是，內政部認為高雄與屏東維持公告土地現值的計算方式，已經與容移辦法第 9 條之 1 有矛盾，並且要求我們修法，基於中央主管機關的見解如此，地方主管機關很難挑戰這部分，本局也是贊同都發局的初步意見，將今日蒐集的各界意見，提出執行面的困難跟實務需求，反映給內政部知悉，以作為修法參考，惟若中央不採納，就必須進一步思考如何修正容移要點的可能性。
- 三、至於得否將容移要點內容訂在細部計畫土管規定中，此一方式似乎能迴避掉容移辦法的限制，但須考量是否會衍生其他爭議，因為即使是細部計畫土管規定，性質上也可能是法規命令的一種，同樣會落入不能牴觸中央法令的問題。此外，現行行政訴訟法已增訂都市計畫專章審查程序，人民得直接對都市計畫向法院提起訴訟，如果有人提出相關質疑，主管機關就可能面臨訴訟風險。最重要的，仍然要考量內政部國土署的意見，倘若中央還是認為細部計畫土管規定，其本質仍然屬於容積移轉的性質，很可能同樣會要求地方修法以符合容移辦法第 9 條之 1 規定。

檢討「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」代金研商
會議 發言內容

發言：中華民國不動產開發公會全聯會秘書長 于俊明

時間：112 年 10 月 24 日 14:30

一、先就法規體系解釋及行政效率言，按都市計畫法第 83-1 條有關容積移轉之規定，係以土地或建築之「實體」為主（第 1 項）、「折繳代金」為輔（第 2 項），都市計畫容積移轉實施辦法（以下簡稱中央容移辦法）第 9 條第 1 項在都市計畫法第 83-1 條第 2 項就「接受基地…換算公式」的授權下，對於接受基地移入之容積係採用公告土地現值作為換算計算標準，在法規體系上，屬於為輔的折繳代金自不宜另採強制須三家以上專業估價者查估（預估市價）方式進行換算。且民國 98 年 1 月 7 日修正公布都市計畫法第 83-1 條就折繳代金之立法理由亦謂：「…或以『接受基地』移入容積之公告現值總值，折算捐獻代金繳納，增加兩者媒合度。」，中央容移辦法第 9 條第 1 項強制須三家以上專業估價者查估作法，顯與上開立法理由不符。再者，觀諸都市計畫法第 83-1 條第 2 項授權範圍，並不包括折繳代金之計算方式，故中央容移辦法第 9-1 條除不合法規體系、立法理由外，強制須三家以上專業估價者之查估方式，似亦溢出母法授權範圍。是以，「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」第十點除合法規體系解釋、都市計畫法第 83-1 條就折繳代金計算之立法理由外，與其他採三家以上專業估價者查估後評定之市縣相較，鈞府現行代金之公式具有下列三大優點：

（一）避免圖利他人之爭議：採三家以上專業估價者查估是於申請時點進行「未來」市價的查估評定，此與「日後」市場真正成交之市價，兩者間必然存有落差。若

購買代金因而增加之銷售淨額低於代金成本，市府將背負高賣容積、墊高房價之批評；反之，增加銷售淨額高於代金，市府將面對圖利他人之指摘。對市府基層同仁，不公之甚，自不待言！然採「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」第十點方式，並無此問題。

(二) 避免程序冗長：採三家以上專業估價者之查估方式，因為是在估「未來」價格，採取比較法或土地開發分析法均有不確定因素存在。以土地開發分析法來說，公式涉及預期總銷售金額、利潤率、各項直接與間接成本、資本利息綜合利率、開發年數之估計等項目，參數眾多、認定標準不一（按：若有統一標準，何必需以三家以上估價師進行查估？），於審議時不同專業背景甚至同為估價師之委員間已言人人殊、意見雜陳，且在擔心圖利他人陰影下難以收斂，徒然耗費往來之行政成本，影響城市發展，申請者更是苦不堪言。然採「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」第十點方式，並未聽聞申請者就行政作業程序有何抱怨。

(三) 避免影響整合與投資參與：代金金額決定開發成本、量體規模，以及合建條件。進行都更危老與擬參與市府招商案之開發者，若對於代金額度不具預見性，再加以核定金額時程難以掌握，將對整合條件與財務計算等開發重要事項，產生極大不確定性，勢必影響城市建設與政策推動。都更危老獎勵值現已採用「check list」方式，就是為了建立預見性，避免影響整合與投資參與。「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」第十點即具預見

性，此對市政推動、建立效能投資環境極具意義。是以，類如遺產及贈與稅法就土地課徵遺贈稅、都市更新建築容積獎勵辦法就相關證書標章保證金之繳納等，以公告土地現值作為基礎之計算方式，即為避免上述問題。「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」第十點自無反其道而行之必要。

二、其次，在法制面本會謹建議三個方向供 鈞府卓參：

(一) 第一，若仍在中央容移辦法第 9-1 條的框架下（雖然本會認為第 9-1 條存有疑義，已如上述）：

1. 中央容移辦法第 9-1 條第一項末段中：「…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。」考量高雄市基於都市發展、公共設施保留地取得等特性（按：以台北市為例，因土地取得不易，都更危老案常需搭配容積移轉以增加可供分配，縱然代金金額高昂但公保地取得成本尚可下，採代金、公保地混合方式，尚可進行。但是高雄市是否有類似情形？否則行政程序過於冗長或不確定，造成開發者寧捨購買代金，也影響市府取得公保地之原始目的），該「查估工作」由主管機關辦理，其方式例如：以現行「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」第十點公式為基礎，新增搭配各分區或各年度之係數（如本次會議資料「討論事項三」所述），進行查估調節。至於中央容移辦法第 9-1 條第一項末段提及「所需費用」乙項，回歸規費法之行政規費方式辦理。又，「不動產估價技術規則」係不動產估價師法第 19 條第 1 項授權訂定，並無拘束市縣機關，併此敘明。

2. 此方式因為仍在中央容移辦法第 9-1 條框架內，可以避免「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」第十點抵觸中央法規命令（即：中央容移辦法第 9-1 條）致依地方制度法第 30 條產生無效問題，也避免在無效情況下，大法官釋字 287 號解釋「行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，應自法規生效之日起有其適用」之問題。

（二）第二，鈞府另訂「自治條例」或細部計畫土地使用分區管制方式：

1. 依地方制度法第 18 條第 6 款規定，「都市計畫及營建事項」屬於直轄市自治事項。「臺北市容積移轉審查許可自治條例」之立法例可供參考，其於第一條並未言明該自治條例係「依都市計畫容積移轉實施辦法……規定訂定」，顯示基於地方制度法規範下，自治事項在法系上之獨立性。

2. 另，即使以中央容移辦法作為法源，根據大法官釋字第 524 號解釋，亦因違反再授權禁止原則而無效（見：法務部 105 年 6 月 30 日法律字第 10503504450 號函）。

3. 又，容積移轉之態樣或類型並非僅以都市計畫法第 83-1 條第 1 項所載者為限，其他如都市更新條例法系（如都市更新條例第 66 條）、文化資產法系、水利法系等；於都市計畫書內亦可另訂容積移轉相關規定（例如台北市南港 R13 街廓、大稻埕特定專用區、青田街、萬華青山宮容積移轉等）。故以自治條例統合含納折繳代金之容積移轉規定，亦為可思考方向。

4. 參諸都市計畫書內得另訂容積移轉相關規定，本

次會議資料「討論事項四」中，用細部計畫土地使用分區管制方式，似亦可基於地方自治循此脈絡規範，惟在論述上建議與中央容移辦法「再授權」乙事拖勾，避免涉及大法官釋字第 524 號解釋禁止再授權原則之違反。

(三) 第三，建議修正中央容移辦法第 9-1 條規定：

1. 以三家估價師查估，但最終還是由市縣政府評定。身為最終「評定者」，是故仍由行政機關獨自面對行政效率降低、圖利他人爭議以及開發者毫無預見性等課題，前已敘及。再者，「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」第十點若被認定抵觸中央法規命令，其「無效」之法律效果、以及依大法官第 287 號解釋認為應溯自都市計畫法第 83-1 條民國 98 年 1 月 7 日修正公布時適用，行政機關將耗費行政資源處理許多無謂爭議，以及面臨與信賴保護間之法制糾葛。故若只是為了增加「三家估價師」的業務來源，值不值得如此耗費實宜再思。
2. 本次會議資料「討論事項三」，此為正辦，本會敬表支持並致謝忱。

高雄市容移辦法執行要點，高雄市不動產開發公會建議維持以公告現值為核算繳納代金基準，理由如下：

- 一、容移辦法的立法精神，以協助政府加速取得公設地為主旨，其中高雄市仍有 1,680 公頃私有公保地未徵收，超過雙北的總和。鑒於高雄市政府經費有限，相關政策需求之殷切，難以透過統一標準套用。且高雄市歷年執行成效亦為全國首屈一指，當無貿然改變執行方式，以致影響業界參與運用之必要。
- 二、本市容移辦法之執行要點，訂有與都市設計審議類比之配套措施，有助於提升市容景觀、強化大眾運輸效能、改善環境品質等公共利益。主管機關不應囿限於不利執行之運作機制，抹殺業界配合政策採行降低成本、售價的途徑。
- 三、此次國土署要求市府檢討修正高雄市容移辦法執行要點，存有業界因原辦法而獲不當利益具濃厚的指摘性質。業界配合政策需求，積極開發合適基地及購入公設地，必然就總合成本及市場機制，提供消費者可以接受的房屋產品。其房價高低及業者利潤多寡，非因運用容移辦法之繳納代金方式有必然關係，而係取決於自由經濟市場之運行。有如近年政府各部門已推行各項打壓房價之策略，堪稱威效顯著，實不必再於此項具公益配套手段之容移執行要點，徒增業界不確定性成本而視為畏途。
- 四、內政部都市計畫容積移轉實施辦法第 9-1 條，得以折繳代金方式移入容積，其金額由各地方主管機關委託三家以上專業估價者查估後評定之。必要時，查估工作得由地方主管機關辦理。故而查估工作仍得依地方自治精神，尊重地方自行擬訂查估定價方式，並非僅由估價師依不動產估價技術規則進行查估工作。且該技術規則之土開法制定表格內容各項參數、其開發樓地板面積核算、工程造價、工期、

他項成本等認定方式，與建設業界之運用常規，存在甚大差異。依此進行查估作業，勢必，存在偌大的爭議調解期程，最終仍須由主管機關行使法定裁量權而評定之。法規執行要點化簡為繁，作業期程冗長，且存在極度之不確定性，實非各界所樂見。

懇請中央主管機關，體恤各地民情，房地產發展有其地域性之差別狀況，允以地方依市況以逐年調整之土地公告現值為基準，訂定合宜的容移繳納代金方式。

**「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」代金研商會議
大高雄不動產開發商業同業公會意見**

- 1、 本會支持貴局依都市計畫法第 26 條及都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 44 條，以細部計畫通盤檢討辦理「高雄市轄區內化容積移轉專案通盤檢討案」，將「高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點」內容定於細部計畫土地使用管制方式排除，不受都市計畫容積移轉實施辦法限制。
- 2、 查都市計畫容積移轉實施辦法第 9-1 條第一項後段必要時查估工作得由直轄市、縣（市）主管機關辦理。現行高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點第 10 條折繳代金金額之接受基地公告現值計算，可考量乘計係數來取代委託 3 家以上專業估價者查估後評定之，應不悖離都市計畫容積移轉實施辦法精神，主要原因如下：
 - (1)市價雖由 3 家估價師查估，其每個估價師查估方式及看法不一，無統一標準難以服眾，若差異過大市府如何取捨，最後仍須由市府評定，市府通查會提交專家小組審議，人為因素干預過大，對開發商而言投資成本不確定性過大難以做成本控制。
 - (2)3 家估價師查估過程耗時，且查估結果又須經市府價格評定小組開會評定，時程難以控管，3 家估價師查估費用不貲，因此未來若真應中央要求以市價計算折繳代金對開發商而言將增加實質成本及無形的時間成本，將降低開發商採容積移轉意願，對市府徵收公共保留地成效將有嚴重影響，進而增加市府預算支出。
 - (3)全國各地方財政狀況不一，對於財政短拙的縣市政府，透過容積移轉取得公共設施保留地方式是很重要的政策工具，若改以市價計算折繳代金，將大幅減少開發商容積移轉意願，對於市政繁榮有一定程度影

響，中央不應以一紙行政命令加諸全國各地方政府，
違背地方自治精神，應讓各地方政府有因地治宜空間。

- (4) 貴府可考量都市發展密度、發展總量、公共設施劃設
水準及發展優先次序，訂定折繳代金金額採接受基地
公告現值加計係數，參考地政區域性及路段率計算加
計係數，讓容積移轉成本明確化，開發商在投資時可
清楚開發成本及節省不確定 3 家估價師查估與市府評
定時程。

社團法人高雄市建築師公會意見：

1. 以建築興建之興建樣態來說，在公保地取得跟不上公共設施之情況下，建築申請時常有雖公共設施如道路雖有法定位階，但排水、供電、給水、通行在建築新建執行上仍有諸多後須爭議造成外部成本，故贊成多以公保地取得之方式進行。
2. 同意幾位先進所述之過程繁瑣、估價專業變動有疑義、公務機關由於公務員身分導致評定失準的論述，其所依照 9-1 條估價師評定造成外部成本甚鉅。
3. 以目前公保地取得之交易情來說，回饋金皆高於公保地之市場行情，故高雄市目前採行之公告現值之計算方式，在社會公平、社會正義或公共利益上接合情合理可受公評。可請貴局編列調查經費反證此方式於高雄地區為符合或高於市場及社會公平之情事向中央主張。
4. 另顧及中央對 9-1 法令解釋之權責，地方政府因其位階如從中央指示依照 9-1 條辦理，建議宜修改高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點，改為採雙軌制執行，由開發者選擇捐贈公保地，免因估價評定之不確定性而造成外部成本所苦，同時兼顧中央之命令依照 9-1 條辦理，另維持由開發者自選之雙軌制，亦在公保地市場取得之多元及取得成本平衡。