

## 議題研析

### 一、題目：文化資產容積移轉之法制研析

### 二、議題所涉法規

文化資產保存法、都市計畫法

### 三、背景說明(緣起)

司法院於民國 110 年 12 月 24 日作成釋字第 813 號解釋，認為《文化資產保存法》第 9 條第 1 項<sup>1</sup>及第 18 條第 1 項<sup>2</sup>規定，構成對歷史建築所定著土地所有權人之特別犧牲者，同法第 99 條第 2 項<sup>3</sup>及第 100 條第 1 項<sup>4</sup>規定未以金錢或其他適當方式予土地所有權人相當補償，不符《憲法》第 15 條保障人民財產權意旨。要求文化部應自該解釋公布之日起 2 年內，依其意旨予以修正<sup>5</sup>。

因此，行政院提出《文化資產保存法第 41 條及第 99 條條文修正草案》，並於 112 年 11 月 10 日經立法院三讀通過。就「歷史建築」所有權人補償問題，修法讓歷史建築、紀念建築適用「容積移轉」機制，且擴大至「非都市計畫地區」範圍，以符合司法院釋字第 813 號解釋保障人民財產權之意旨<sup>6</sup>。

<sup>1</sup> 文化資產保存法第 9 條第 1 項規定：「主管機關應尊重文化資產所有人之權益，並提供其專業諮詢。」

<sup>2</sup> 文化資產保存法第 18 條第 1 項規定：「歷史建築、紀念建築由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。」

<sup>3</sup> 105 年 7 月 27 日修正公布之文化資產保存法第 99 條第 2 項規定：「私有歷史建築、紀念建築、聚落建築群、史蹟、文化景觀及其所定著之土地，得在百分之五十範圍內減徵房屋稅及地價稅；其減免範圍、標準及程序之法規，由直轄市、縣（市）主管機關訂定，報財政部備查。」

<sup>4</sup> 文化資產保存法第 100 條第 1 項規定：「私有古蹟、歷史建築、紀念建築、考古遺址及其所定著之土地，因繼承而移轉者，免徵遺產稅。」

<sup>5</sup> 彭揚凱，文化資產容積移轉，為何在市場上缺乏競爭力？獨立評論，113 年 10 月 23 日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/411/article/15398>，最後瀏覽日期：113 年 10 月 28 日。

<sup>6</sup> 同前註。

## 四、問題爭點

當前容積移轉市場以公共設施保留地容積移轉供應為主，導致古蹟坐落之土地難有優先性，所有權人難以藉此獲得補償，修法後增訂歷史建築及紀念建築亦得辦理容積移轉，此問題仍有待解決<sup>7</sup>。

## 五、探討研析

### (一) 古蹟及歷史建築之容積移轉，較符合土地調控之本質

容積移轉，是將受到限制無法完全發展的容積，轉移至其他可發展用地上。這種方式源自美國，多稱為發展權移轉 (Transfer of Development Right, TDR)，主要是用於保存文化資產及保育自然環境資源。臺灣引入容積移轉制度，最初也是為了保存古蹟<sup>8</sup>，在 86 年《文化資產保存法》<sup>9</sup>增訂了私有古蹟的土地「得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償」。

內政部應司法院釋字第 400 號要求，應以「他法補償」解決公共設施保留地問題，於 88 年 4 月 6 日訂定《都市計畫容積移轉實施辦法》作為我國都市計畫容積移轉制度運作的主要規範。俟為因應《行政程序法》實施，於 91 年 12 月 11 日增訂《都市計畫法》第 83 條之 1 條第 1 項：「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」此時，容積移轉已不具備都市計畫中調控土地資源利用、提升都市生活品質之本質，而是作為替代徵收補償之財政工具<sup>10</sup>。因為容積移轉原本是將有發展權但僅是受限制未能完全利用的權利加以移轉，但運用到公共設施保留地等沒有容積的土地上時，等於是憑空創

<sup>7</sup> 立法院公報，第 112 卷，第 81 期，院會紀錄，112 年 11 月 24 日出版，頁 120。

<sup>8</sup> 蔡佳明、彭揚凱，無中生有的土地，到底肥了誰？—容積轉移的真相，獨立評論，106 年 8 月 31 日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/411/article/6053>，最後瀏覽日期：113 年 11 月 5 日。

<sup>9</sup> 86 年 5 月 14 日修正公布之文化資產保存法第 36 條之 1 第 1 項規定：「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；其辦法由主管機關定之。」

<sup>10</sup> 洪敬哲、傅玲靜，由容積移轉之功能檢討我國法制中容積移轉制度之運用，全國律師，第 16 卷，第 11 期，101 年 11 月，頁 79、80、89。

造了容積<sup>11</sup>，忽視容積移轉在都市土地使用分區管制中的功能。

古蹟及歷史建築之容積移轉，即可使其原本依法可建築之基準容積受到限制部分，移轉至都市內之其他可建築基地使用，在都市計畫中原先所預設的容積總量並未因容積移轉制度而增加。反而得以活化土地資源的利用，發揮調控土地資源，並達到保存文化資產之目的<sup>12</sup>。

## （二）明定容積移入應有一定比例來自文資容積，尚待討論

容積移轉原係對私有財產因文資管制之補償機制，卻被大量運用於公共設施保留地等徵收手段，依監察院調查報告所示<sup>13</sup>，107-111年古蹟容積移轉總計僅38件，而都市計畫容積移轉（不含具保存價值之建築定著土地）卻高達3,282件，比例懸殊。對容積移入方（開發商）而言，容積來自文資、公保地或水利地都沒關係，他們只關心「價格誰更便宜」與「交易簡便快速」這兩件事，而這也正是文資容積移轉的困境所在。由於公保地容積明顯超額供給、削價出售情況普遍，成為買方首選<sup>14</sup>。

本院於112年11月10日三讀通過《文化資產保存法第41條及第99條條文修正草案》時的附帶決議：「要求文化部應會同內政部檢討古蹟、歷史建築及紀念建築等文化資產補償機制，例如放寬容積移轉限制，或者要求政府機關（構）及公營事業所策定之開發計畫或營建工程辦理容積移入，應有一定比率來自於文化資產等」<sup>15</sup>，以解決文化資產容積移轉看得到卻用不到的問題。

文化部自113年11月起在全國召開北、東、南、中區共4場修法座談會<sup>16</sup>，修法共計5大重點，其中修法提高私有文資保存誘因部

---

<sup>11</sup> 同註8。

<sup>12</sup> 洪敬哲、傅玲靜，同註10，頁87。

<sup>13</sup> 監察院調查報告，調查報告案號113教調0022號，113年6月25日，頁30。

<sup>14</sup> 同註5。

<sup>15</sup> 同註7，頁120。

<sup>16</sup> 文化部文化資產局，2024文化資產保存法修法全國分區座談會簡章，113年10月22日，網址：<https://themefile.culture.tw/file/2024-10-23/e5df18d6-12d7-40c5-96de-3a28f3346123/2024%E6%96%87%E5%8C%96%E8%B3%87%E7%94%A2%E4%BF%9D%E5%AD%98%E6%B3%95%E4%BF%AE%E6%B3%95%E5%85%A8%E5%9C%8B%E5%88%86%E5%8D%80%E5%BA%A7%E8%AB%87%E6%9C%83>

分，即包括「私有之古蹟、歷史建築、紀念建築、考古遺址與公有非公用不動產交換機制」及「容積移轉代金機制、公共建設容積移轉應有一定比例為文資容積移入之可行性」等議題。此修法方向尚待廣徵意見並凝聚共識，俾以完善文化資產保存體系。

**撰稿人：吳淑青**