

議題研析

一、題目：美國發展權移轉制度簡介

二、議題所涉法規

無

三、背景說明（緣起）

- (一) 國土計畫法預定於 2025 年 4 月 30 日前全面實施管制，如何透過制度設計保障農民權益成為近期的議題焦點。有地方政府主張國土計畫法應納入「農業權」、「發展權移轉」(Transfer of Development Rights, 以下簡稱 TDR)，並參考「碳權交易制度」，研議農民每年所額外承擔的其他縣市糧食安全總量，如何透過交易、移轉或調配制度等方式，合理地轉由非農業縣市人口分擔，而非僅由農業縣、農民承擔¹。
- (二) 內政部指出，「農地發展權移轉」涉及農地發展權價值計算、移轉範圍(同一縣市或跨縣市)，以及運作機制建立等議題。要求無農地之縣市應向農業縣市購買發展權，除涉及地方自治權限外，恐將獨厚特定仲介或開發業者，且農地將永遠只能作為農業使用，反而限制農民權益，相關制度設計應審慎評估²。

四、問題爭點

美國紐約市於 1965 年制定公布「地標法」(Landmarks Law)，

¹ 雲林縣政府，張麗善：農業權入法可增農地面積、生產效率 無農業權才是國土計畫災難，2024 年 11 月 22 日，網址：https://www.yunlin.gov.tw/News_Content.aspx?n=1244&sms=9662&s=510368，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 2 日。

² 內政部，「農地發展權移轉」貿然入法將損害農民權益衝擊地方自治 國土計畫增加農地容許使用發展 沒有所謂增加限制造成財產損失，2024 年 11 月 29 日，網址：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=8&s=323521，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 2 日。

首度將 TDR 納入法制規範，旨在保存歷史性地標及街區³。隨著時代演進及城鄉發展，TDR 已被美國許多州與地方政府作為避免農地或環境敏感地流失及過度開發之重要工具⁴。爰簡介美國相關法制，以資參考。

五、探討研析

(一) TDR 之基本概念

學者研究指出，美國之 TDR 係為維護特定低度或未開發地區，而將其開發權利移轉至其他有開發需求地區之制度，實務上運用於保存文化資產、維護未開發的農地、林地、濕地、沼澤地等開闢土地、保育生態敏感區域，或是作為未開發地區的開發管制手段⁵。

TDR 基於土地所有權賦予其所有權人「一束權利(a bundle of rights)」之概念，認為個別權利均可與其他權利分開，其中之一即為開發土地的權利，從而一宗土地潛在的發展權得移轉至另一宗土地集中開發使用⁶。移出發展權的土地稱為「送出基地(Sending Site)」，發展權移出後，地主仍保有土地所有權，但須維持原來農業、林業或其他非密集型用途使用⁷；接受發展權移入的土地稱為「接收基地(Receiving Site)」，移入發展權後，該地將被許可作額外的增量開發，不受當地土地分區法規(Local Zoning Regulations)所定最大高度或密度之限制⁸。不過，這也

³ The New York Preservation Archive Project, New York City Landmarks Law, 網址：<https://www.nypap.org/preservation-history/new-york-city-landmarks-law/>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 5 日。

⁴ 華盛頓州金恩郡(King County)統計，1998 年至 2024 年間，該郡已透過 TDR 將 3 千多個潛在住宅單元的分區從鄉村移轉至城市地區，保護超過 147,500 英畝的農村和資源用地（換算約 597 平方公里，約為臺北市面積 272 平方公里 2.2 倍）免於開發。King County, Program Overview, TDR, 網址：<https://kingcounty.gov/en/dept/dnrb/buildings-property/green-sustainable-building/transfer-of-development-rights/overview>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 5 日。

⁵ 傅玲靜，我國法制中容積獎勵制度運用之檢討－以都市更新容積獎勵為中心，臺灣環境與土地法學雜誌，第1 卷第 5 期，2013 年 3 月，頁 184。

⁶ New York State, Transfer of Development Rights, James A. Coon Local Government Technical Series, 2024, p.1, 網址：<https://dos.ny.gov/system/files/documents/2024/09/transfer-of-development-rights.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 5 日。

⁷ 同前註，p.3。

⁸ 同註 6。

意味著 TDR 將使接受基地所在區域之建築密度及使用強度隨之增加，地方政府必須在該地區提供更多的基礎建設及公共設施等市政服務⁹，以維持當地良好的生活環境品質。

(二) 美國相關法制簡介

雖然美國 TDR 方案主要係透過州立法授權其所轄部分或全部地區實施。不過，並非所有實施 TDR 的州都有明確的立法授權，有些州會將管理土地使用及開發的權力下放給下級政府，授權當地政府透過土地使用法規(Land Use Regulations)加以規範¹⁰。美國紐約州 TDR 法制完備，茲簡介如下：

1. 法制架構

紐約州《一般城市法》(General City Law)第 20-f 條¹¹、《城鎮法》(Town Law)第 261-a 條¹²及《村莊法》(Village Law)第 7-701 條¹³明定各級地方政府開啟、實施 TDR 計畫時應遵循之詳細程序。各級政府採行或修訂 TDR 之程序，應確依土地分區使用管制條例或地方法律(視情況而定)相關規定辦理¹⁴。

2. 用詞定義¹⁵

(1)發展權(Development Rights)：指依土地分區使用管制條例或地方法律規定，允許一個地段、區塊或土地範圍依其許可用途、面積、密度、體積或高度執行其地上開發的權利。發展權根據面積、樓地板面積、容積率、密度、高度限制或其

⁹ 同註 6，p.8。

¹⁰ Rick Pruetz, FAICP, and Erica Pruetz, Transfer of Development Rights Turns 40, Planning & Environmental Law, Vol. 59, No. 6, American Planning Association, June 2007, p.9, 網址：https://smartpreservation.net/wp-content/uploads/2011/07/TDR_Commentary.pdf, 最後瀏覽日期：2024 年 12 月 5 日。

¹¹ New York State, General City Law § 20-f, 網址：<https://codes.findlaw.com/ny/general-city-law/gc-t-sect-20-f/>, 最後瀏覽日期：2024 年 12 月 6 日。

¹² New York State, Town Law § 261-a, 網址：<https://codes.findlaw.com/ny/town-law/twn-sect-261-a/>, 最後瀏覽日期：2024 年 12 月 6 日。

¹³ New York State, Village Law § 7-701, 網址：<https://codes.findlaw.com/ny/village-law/vil-sect-7-701/>, 最後瀏覽日期：2024 年 12 月 6 日。

¹⁴ 同註 6，p.8。

¹⁵ General City Law § 20-f(1);Town Law § 261-a(1);Village Law § 7-701(1)。

他有效量化發展權價值之標準，以合理、一致的方式進行計算及分配。

- (2)接收區(Receiving District)：指可接收一個或數個送出區的發展權移轉至其範圍內，並因該移轉而被允許增加開發之一個或數個指定區域或土地範圍。
- (3)送出區(Sending District)：指發展權可被指定在一個或數個接收區使用之一個或數個指定區域或土地範圍。
- (4)TDR：指發展權從送出區之任一個地段、區塊或土地範圍，移轉至一個或數個接收區之另一個地段、區塊或土地範圍的過程。

3. 接收區及送出區之指定

得指定為送出區之地區，包括自然、風景、遊憩、農業或開闢土地，具有特殊歷史、文化、美學或經濟價值而須保護地區，或面臨海平面上升、風暴潮或洪水風險之土地。接收區則應由當地政府根據 TDR 相關規定評估增量開發可能的影響後，認為其具有足夠的資源、環境品質及公共設施，包括足夠的交通、供水、垃圾處理及消防保護，且不會對環境造成顯著的破壞，而其增量開發亦須與當地政府所允許的開發相容¹⁶。

接收區與送出區無須相鄰，當地政府在指定送出區前，依環境保護法(Environmental Conservation Law)第 8 條規定，須就接收區提出一般環境影響報告(Generic Environmental Impact Statement)，後續情況如有重大變化，應隨時修訂¹⁷。送出區與接收區之指定應以地圖明確標示，並明定 TDR 之程序。針對在接收區內利用發展權的行為進行環境品質審查(Environmental Quality Review)時，僅要求提供即將進行的計畫項目及地點之具體資訊，並以審查該行為對環境的影響為限¹⁸。

¹⁶ General City Law § 20-f(2)a;Town Law § 261-a(2)a;Village Law § 7-701(2)a。

¹⁷ 同前註。

¹⁸ General City Law § 20-f(2)b;Town Law § 261-a(2)b;Village Law § 7-701(2)b。

另外，在指定送出區或接收區之前，當地政府亦須評估 TDR 對中低收入戶住房需求之影響，亦即在送出區喪失與接收區獲得的中低收入戶住房單位數量，是否大致相當，抑或當地政府將採取合理行動來彌補 TDR 對中低收入戶住房取得或未來開發造成的負面影響¹⁹。

4. TDR 後之土地管理

發展權之送出基地，應由讓與人簽署正式文書，以保護役權 (Conservation Easement) 設定負擔，並由當地政府執行管制。凡透過設定保護役權而轉讓的發展權均有發展權證書作為證明，該證書係由當地政府於接收區所在郡 (County) 的契約登記處登記並核發予受讓人²⁰。主管機關於發展權移轉後 1 年內，應重新調整受影響不動產之課稅評估價值，以反映移轉後的財產狀況。移轉後的发展權視為不動產利益，其權利歸受讓人及其繼承人或指定人享有²¹。

5. 發展權銀行 (Development Rights Bank)

TDR 應反映於正常的土地市場，包括送出區與接收區財產所有者之間的銷售。各級政府得設立發展權銀行或其他帳戶，用以保留及出售發展權，以實現所轄區域的最佳利益。各級政府得接受捐贈、遺贈存入銀行的發展權，其出售發展權的全部收入及收益應存入專用帳戶，用於支應經營發展權計畫所需支出²²。

撰稿人：陳宏明

¹⁹ General City Law § 20-f(2)f; Town Law § 261-a(2)f; Village Law § 7-701(2)f。

²⁰ General City Law § 20-f(2)c; Town Law § 261-a(2)c; Village Law § 7-701(2)c。

²¹ General City Law § 20-f(2)d; Town Law § 261-a(2)d; Village Law § 7-701(2)d。

²² General City Law § 20-f(2)e; Town Law § 261-a(2)e; Village Law § 7-701(2)e。