

本報告僅供委員參考

農地發展權移轉法制化相關問題研究

法制局 陳宏明 撰
中華民國 114 年 4 月

農地發展權移轉法制化相關問題研究

目 次

摘 要

壹、前言	1
貳、美國發展權移轉之概念及法制設計	2
一、美國發展權移轉之概念	3
二、美國發展權移轉之法制設計	4
參、發展權移轉概念於我國法制之發展	7
一、文化資產保存法	7
二、都市計畫法	12
三、都市更新條例	15
四、水利法	17
五、小結	18
肆、問題研析與建議	20
一、劃設農業發展地區是否形成特別犧牲，允宜審慎評估各方意見	20
二、農地發展權移轉如採容積移轉方式進行，宜考量市場供需情形	24
三、明確界定農地發展權移轉之適用對象	26
四、農地發展權跨縣市移轉涉及地方自治事項，允宜由中央主管機關邀集各直轄市、縣(市)政府先行商議，以凝聚共識	30
五、檢討規劃農地發展權移轉如何與現行法制銜接	32
伍、結論	34

參考文獻.....	36
附錄一：各縣市農業發展地區及城鄉發展地區劃設面積統計表	40
附錄二：「農地發展權移轉法制化相關問題研究」專題研究報告 （初稿）座談會紀錄及參採情形.....	45

摘 要

依國土計畫法規定，農業發展地區應依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形劃設，並按農地生產資源條件加以分類及給予不同程度之使用管制。然有地方政府主張劃設農業發展區將造成農地之特別犧牲，確保國家糧食安全應由全國各縣市公平負擔，倡議於國土計畫法增訂「農地發展權移轉制度」規定。為釐清農地發展權移轉法制化相關問題，本報告先就發展權移轉之概念及美國相關法制設計加以介紹，並針對發展權移轉概念於我國法制發展之現況進行盤點，研析農地發展權移轉法制化可能面臨的問題及提出立法政策建議，俾供本院委員問政參考。

農地發展權移轉法制化相關問題研究

壹、前言

為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，國土計畫法於民國¹(下同)104年12月18日經立法院三讀制定通過²。該法基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，將國土劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區4種國土功能分區，同時揭櫫農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展之規劃基本原則。

農業發展地區應由直轄市、縣（市）主管機關依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形劃設，並按農地生產資源條件加以分類及給予不同程度之使用管制。依原期程規劃，直轄市、縣（市）主管機關應於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後4年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖，並自該公告之日起(原定114年4月30日前)，全面依國土計畫法實施管制。然經考量地方政府、民眾對國土功能分區劃設及依國土計畫法實施土地管制仍存有部分疑慮，且相關子法及配套措施尚未完備，立法院爰將國土功能分區圖公告期程展延6年³，讓中央主管機關和地方政府有更多時間持續與民眾進行溝通，並完備相關法制及行政措施，以化解民眾疑慮。

修法過程中，正反雙方意見最為分歧者，當屬土地經劃設為農業發

¹ 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

² 105年1月6日公布，於並於同年5月1日公告施行。

³ 立法院公報，院會紀錄，第114卷第7期，113年12月31日，頁312-430。

展區是否即受有特別犧牲而應給予補償。有地方政府⁴主張，「確保國家糧食安全」為推動國土計畫法及全國國土計畫之重要目標，農業縣市因配合國家安全政策及國土計畫法致其所轄農地遭受特別犧牲，中央主管機關應參考美國農地發展權移轉（Transfer of Development Rights）案例及我國推動文化資產保存及都市計畫容積移轉經驗，規劃「農地發展權移轉制度」，以保育農地並兼顧農民權益。內政部回應指出，依國土計畫法劃設的農業發展地區，既未改變農業生產現況，更可興建農舍及從事農業產、製、儲、銷、休閒農業等使用，並且視實際需要由地方政府依法定程序，變更為適當的功能分區，沒有增加限制或造成財產損失⁵。貿然將農地發展權入法，恐導致土地掮客大量低價收購，從中獲取價差利益；並因價格競爭導致農民賤價出售農地等情事發生，此非農民之福，亦不利農業發展⁶。

為釐清農地發展權移轉法制化相關問題，本報告先就美國發展權移轉之概念及相關法制設計加以介紹，並針對發展權移轉概念於我國法制之發展現況進行盤點，研析農地發展權移轉法制化可能面臨的問題及提出立法政策建議，俾供本院委員問政參考。

貳、美國發展權移轉之概念及法制設計⁷

美國紐約市於1965年制定公布地標法(Landmarks Law)，首度將「發

⁴ 雲林縣政府意見，立法院第 11 屆第 2 會期內政委員會「國土計畫法修正草案」公聽會報告，立法院公報，委員會紀錄，第 113 卷第 87 期，113 年 10 月 23 日，頁 265-269。

⁵ 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，113 年 11 月 29 日，網址：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=2&s=323521，最後瀏覽日期：114 年 3 月 11 日。

⁶ 內政部，內政部：刻意混淆「農地發展權」概念，並將其貿然入法 將衍生連串問題，113 年 12 月 3 日，網址：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=323611，最後瀏覽日期：114 年 3 月 11 日。

⁷ 改寫自陳宏明，美國發展權移轉制度簡介，議題研析(編號：R02639)，立法院法制局，113 年 12 月 12 日，網址：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=247100>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 11 日。

展權移轉」納入法制規範，旨在保存歷史性地標及街區⁸。隨著時代演進及城鄉發展，發展權移轉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⁹。茲就發展權移轉之概念及法制設計簡介如下：

一、美國發展權移轉之概念

發展權移轉概念起源於美國，旨在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，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¹⁰。

發展權移轉係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¹¹。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¹²；接受發展權移入的土地稱為「接受基地(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¹³。

⁸ 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：114年2月17日。

⁹ 華盛頓州金恩郡(King County)統計，1998年至2024年間，該郡已透過TDR將3,000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/dnrp/buildings-property/green-sustainable-building/transfer-of-development-rights/overview>，最後瀏覽日期：114年2月17日。

¹⁰ 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，102年3月，頁184。

¹¹ 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：114年2月17日。

¹² 同前註，p.3。

¹³ 同註11。

然而，這樣也會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¹⁴，以維持當地良好的生活環境品質。

二、美國發展權移轉之法制設計

發展權移轉在美國主要係透過州立法授權其所轄部分或全部地區實施。不過，並非所有實施發展權移轉的州都有立法授權，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¹⁵。其中紐約州之發展權移轉法制較為完備，茲以該州為例就其法制設計簡述如下：

(一) 法制架構

紐約州一般城市法(General City Law)第20-f條¹⁶、城鎮法(Town Law)第261-a條¹⁷及村莊法(Village Law)第7-701條¹⁸明定各級地方政府開啟、實施發展權移轉計畫時應遵循之詳細程序。各級政府採行或修訂發展權移轉計畫之程序，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¹⁹。

(二) 用詞定義²⁰

¹⁴ 同註 11，p.8。

¹⁵ 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：114 年 2 月 17 日。

¹⁶ New York State, General City Law § 20-f, 網址：<https://codes.findlaw.com/ny/general-city-law/gct-sect-20-f/>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 17 日。

¹⁷ 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：114 年 2 月 17 日。

¹⁸ 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：114 年 2 月 17 日。

¹⁹ 同註 11，p.8。

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

- 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、接受區(Receiving District)：指可接受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受區使用之一個或數個指定區域或土地範圍。
- 4、發展權移轉：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受區之另一個地段、區塊或土地範圍的過程。

(三) 接受區及送出區之指定

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。接受區則應由當地政府根據發展權移轉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²¹。

接受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

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

法(Environmental Conservation Law)第8條規定，須就接受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²²。送出區與接受區之指定應以地圖明確標示，並明定發展權移轉之程序。針對在接受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²³。

另外，在指定送出區或接受區之前，當地政府須評估發展權移轉對中低收入戶住房需求之影響，亦即在送出區喪失與接受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發展權移轉對中低收入戶住房取得或未來開發造成的負面影響²⁴。

(四) 發展權移轉後之土地管理

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受區所在郡(County)的契約登記處登記並核發予受讓人²⁵。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²⁶。

(五) 發展權銀行(Development Rights Bank)

發展權移轉應反映於正常的土地市場，包括送出區與接受區財產所

²² 同前註。

²³ General City Law § 20-f(2)b; Town Law § 261-a(2)b; Village Law § 7-701(2)b。

²⁴ General City Law § 20-f(2)f; Town Law § 261-a(2)f; Village Law § 7-701(2)f。

²⁵ General City Law § 20-f(2)c; Town Law § 261-a(2)c; Village Law § 7-701(2)c。

²⁶ General City Law § 20-f(2)d; Town Law § 261-a(2)d; Village Law § 7-701(2)d。

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²⁷。

參、發展權移轉概念於我國法制之發展

我國自65年起開始有學者²⁸撰文簡介美國的發展權移轉制度，其後雖然陸續有相關研究文章發表，惟大多僅限於學術研討的階段。直至85年底，立法院三讀通過增訂文化資產保存法第36條之1條文，正式將植基於發展權移轉概念之容積移轉制度引進我國法制。此後，立法院陸續於都市計畫法、都市更新條例及水利法增訂容積移轉相關條文，並授權主管機關就實施容積移轉相關事項訂定法規命令。茲就發展權移轉概念於我國法制之發展情形分述如次：

一、文化資產保存法

有鑑於政府為保存維護古蹟，對於私有民宅之古蹟坐落土地，位於都市計畫範圍時，劃設為古蹟保存區，位於非都市土地時，則編定為古蹟保存用地，並依文化資產保存法實施土地使用管制及建築管理。衡酌樓地板面積轉移辦法於國外行之有年，有助於保障古蹟所有人之權益²⁹。立法院於85年12月31日三讀通過增訂文化資產保存法第36條之1³⁰，創設古蹟土地之容積移轉制度，為我國法制導入容積移轉制度之濫觴。其後

²⁷ General City Law § 20-f(2)e; Town Law § 261-a(2)e; Village Law § 7-701(2)e。

²⁸ 周一夔，〈美國「發展權移轉」體制簡介〉，《都市與計劃》，第2卷，65年9月，頁1-11。

²⁹ 立法院公報，院會紀錄，第86卷第2期，85年12月31日，頁206-214。

³⁰ 文化資產保存法第36條之1(非現行條文)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(第1項)。前項所稱其他地區，係指同一都市主要計畫地區，或區域計畫地區之同一鄉鎮(市)內之地區(第2項)。前項樓地板面積之移轉得優先辦理(第3項)。第1項之樓地板面積一經移轉，其古蹟之指定或古蹟保存區之管制不得解除。若其價值喪失或減損應按原貌修復之(第4項)」。

文化資產保存法迭經修正，現行規定為第41條(古蹟、歷史建築、紀念建築定著之土地)及第50條(考古遺址定著之土地)，茲就其修法背景及內容概述如下：

(一) 文化資產保存法第41條

立法院於85年12月31日三讀通過增訂之文化資產保存法第36條之1規定略以：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分，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償。此所稱其他地區，係指同一都市主要計畫地區，或區域計畫地區之同一鄉鎮(市)內之地區。亦即送出基地移出之容積，以移轉至同一都市主要計畫地區，或區域計畫地區之同一鄉(鎮、市)建築使用為限。

嗣於94年1月18日立法院三讀通過文化資產保存法全文修正時，鑒於都市計畫容積移轉實施辦法中業將歷史性建築物納入容積移轉實施範圍，且考量原公營事業所擁有的建造物如酒廠、菸廠、糖廠及銀行等具有極高的保存價值，為因應公營事業之公司化、民營化，擬將容積移轉實施對象，由私有古蹟放寬至除政府機關所管理之古蹟外，其餘古蹟皆可適用，以提高所有人之保存意願³¹。爰修正條文³²之適用對象為「古蹟除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地」；並修正其他地區之定義為「係指同一

³¹ 立法院公報，院會紀錄，第94卷第6期，94年1月18日，頁893-894。

³² 文化資產保存法第35條(非現行條文)規定：「古蹟除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地區建築使用或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會商文建會定之(第1項)。前項所稱其他地區，係指同一都市主要計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣(市)內之地區(第2項)。第1項之容積一經移轉，其古蹟之指定或古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之管制，不得解除(第3項)」。

都市主要計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣(市)內之地區」，接受容積移入地區之範圍較修正前「係指……或區域計畫地區之同一鄉鎮(市)內之地區」規定更為放寬。

關於得接受容積移入之地區，有委員提案認為應刪除前開對其他地區之定義規定，亦即不以「同一都市主要計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣(市)內之地區」為限，以保障土地所有權人權益。嗣經立法院100年10月25日三讀通過修正該條規定³³時，考量前開規定如逕為刪除，恐產生跨縣市容積移轉認定及因容積移轉而造成古蹟指定浮濫等虞慮，爰仍予保留，另增列「同一都市土地提經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至同一直轄市、縣(市)之其他主要計畫地區」規定，俾利施行³⁴。

現行第41條條文³⁵於112年11月10日經立法院修正通過，該次修正係為符合司法院釋字第813號解釋³⁶保障人民財產權之意旨，有關歷史建

³³ 文化資產保存法第 35 條(非現行條文)規定：「古蹟除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地方建築使用或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會商文建會定之(第 1 項)。前項所稱其他地方，係指同一都市土地主要計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣(市)內之地區。但經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至同一直轄市、縣(市)之其他主要計畫地區(第 2 項)。第 1 項之容積一經移轉，其古蹟之指定或古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之管制，不得任意解除(第 3 項)」。

³⁴ 立法院公報，院會紀錄，第 100 卷第 63 期，100 年 10 月 25 日，頁 158-159。

³⁵ 文化資產保存法第 41 條規定：「古蹟、歷史建築、紀念建築所定著之土地、保存用地或保存區、其他使用用地或分區內土地，除以政府機關為管理機關者外，因古蹟、歷史建築、紀念建築之指定或登錄、保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地方建築使用或享有其他獎勵措施(第 1 項)。前項所稱其他地方，指同一都市土地主要計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣(市)內之地區。但經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至同一直轄市、縣(市)之其他主要計畫地區(第 2 項)。第 1 項之容積一經移轉，其古蹟、歷史建築及紀念建築之指定、登錄，或保存用地、保存區、其他使用用地或分區之管制，不得任意廢止(第 3 項)。經土地所有人依第一項提出容積移轉申請時，主管機關應協調相關單位完成其容積移轉之計算，並以書面通知所有權人或管理人(第 4 項)。第 1 項容積移轉之換算公式、移轉方式、作業方法、辦理程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部會商中央主管機關定之；其他獎勵措施之內容、方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之(第 5 項)」。

³⁶ 司法院釋字第 813 號解釋文：「文化資產保存法第 9 條第 1 項及第 18 條第 1 項關於歷史建築登錄部分規定，於歷史建築所定著之土地為第三人所有之情形，未以取得土地所有人同意為要件，尚難即認與憲法第 15 條保障人民財產權之意旨有違。惟上開情形之土地所有人，如因定著於其土地上之建造

築、紀念建築之登錄，對土地所有人形成個人之特別犧牲，國家應予相當之補償，爰修正擴大容積移轉之適用範圍及於歷史建築、紀念建築。另為符合授權明確性及權責分工，明定有關古蹟土地容積移轉相關事項之辦法，由內政部會商中央主管機關即文化部定之³⁷。

內政部依據前開規定之授權，訂定發布古蹟歷史建築紀念建築土地容積移轉辦法，關於送出基地移出之容積，於換算為接受基地移入之容積時，該辦法之計算公式³⁸為：接受基地移入容積＝送出基地移出之容積×（申請容積移轉當期送出基地之毗鄰可建築土地平均公告土地現值／申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值）

至於接受基地之可移入容積，不得超過該土地基準容積之40%。位於整體開發地區、實施都市更新地區或面臨永久性空地之接受基地，其可移入容積，得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之50%³⁹。直轄市、縣（市）主管機關審查接受基地可移入容積，應考量地區發展密度、發展總量、建築基地面積、臨接道路功能及寬度、周邊公共設施服務水準、景觀及公共安全等條件⁴⁰，以維護接受基地周邊整體生活環境品質、公共安全及消防救災效能。

最後，直轄市、縣（市）主管機關於許可容積移轉後，應將送出基地及接受基地之容積相關資料造冊控管及依相關規定登錄於土地參考資訊檔，送請該管建築主管機關實施建築管理，以及該管文化資產主管機

物及附屬設施，被登錄為歷史建築，致其就該土地原得行使之使用、收益、處分等權能受到限制，究其性質，屬國家依法行使公權力，致人民財產權遭受逾越其社會責任所應忍受範圍之損失，而形成個人之特別犧牲，國家應予相當補償。文化資產保存法第9條第1項及第18條第1項規定，構成對上開情形之土地所有人之特別犧牲者，同法第99條第2項及第100條第1項規定，未以金錢或其他適當方式給予上開土地所有人相當之補償，於此範圍內，不符憲法第15條保障人民財產權之意旨。有關機關應自本解釋公布之日起2年內，依本解釋意旨，修正文化資產保存法妥為規定」。

³⁷ 立法院公報，院會紀錄，第112卷第81期，112年11月10日，頁99-108。

³⁸ 古蹟歷史建築紀念建築土地容積移轉辦法第9條第1項。

³⁹ 古蹟歷史建築紀念建築土地容積移轉辦法第8條。

⁴⁰ 古蹟歷史建築紀念建築土地容積移轉辦法第7條第1項。

關建檔列管，並應永久保存及開放民眾查詢⁴¹。

（二）文化資產保存法第50條

立法院於94年1月18日三讀通過文化資產保存法全文修正時，考量遺址經指定後，其所有人之相關權益（如建築容積）受有限制，爰新增準用古蹟容積移轉之規定⁴²。嗣經實務運作，認為考古遺址屬性與古蹟差異大，不適宜直接準用古蹟容積移轉之規定⁴³，爰經立法院於105年7月12日修正為現行規定⁴⁴，**明定考古遺址除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、考古遺址保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因考古遺址之指定、考古遺址保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地方建築使用；所稱「其他地方」，亦即得接受容積移入之地區，原則上以同一都市土地主要計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣（市）內之地區為限。但經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至同一直轄市、縣（市）之其他主要計畫地區。**

除賦予考古遺址容積移轉之法律依據外，並授權內政部會商文化部訂定遺址容積移轉之辦法，內政部爰訂定發布**考古遺址土地容積移轉辦法**，該辦法規定送出基地移出之容積，於換算為接受基地移入之容積時

⁴¹ 古蹟歷史建築紀念建築土地容積移轉辦法第13條第1項。

⁴² 文化資產保存法第44條(非現行條文)規定：「遺址之容積移轉，準用第35條規定。」

⁴³ 立法院公報，院會紀錄，第105卷第57期，105年7月12日，頁202-203。

⁴⁴ 文化資產保存法第50條規定：「考古遺址除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、考古遺址保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因考古遺址之指定、考古遺址保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地方建築使用或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會商文化部定之(第1項)。前項所稱其他地方，係指同一都市土地主要計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣（市）內之地區。但經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至同一直轄市、縣（市）之其他主要計畫地區(第2項)。第1項之容積一經移轉，其考古遺址之指定或考古遺址保存用地、保存區、其他使用用地或分區之管制，不得任意廢止(第3項)」。

之計算公式⁴⁵為：接受基地移入容積＝送出基地移出之容積x（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）。

接受基地之可移入容積，應依發展密度、發展總量、建築基地面積、臨接計畫道路功能與寬度、周邊公共設施服務水準、景觀及公共安全等條件予以調整，不得超過該土地基準容積之40%。位於整體開發地區、實施都市更新地區或面臨永久性空地之接受基地，其可移入容積，得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之50%⁴⁶。接受基地移入容積達1,000平方公尺或達基準容積20%者，應提經該管都市設計審議委員會審議通過⁴⁷，俾維護接受基地周邊整體生活環境品質。

直轄市、縣（市）主管機關於許可容積移轉後，應將相關資料造冊送請該管建築主管機關實施建築管理、該管土地登記機關建檔及開放民眾查詢，以及該管文化資產主管機關備查，並應永久保存⁴⁸。

二、都市計畫法

依司法院釋字第400號解釋文⁴⁹，對於既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，因其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，要求國家應依法律之規定辦理徵收給

⁴⁵ 考古遺址土地容積移轉辦法第10條第1項。

⁴⁶ 考古遺址土地容積移轉辦法第8條。

⁴⁷ 考古遺址土地容積移轉辦法第12條。

⁴⁸ 考古遺址土地容積移轉辦法第13條。

⁴⁹ 司法院釋字第400號解釋文：「憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。至於因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。……」。

予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。又為協助各地方政府解決劃設已久卻遲未徵收取得之公共設施保留地問題，內政部爰於88年4月6日訂定發布都市計畫容積移轉實施辦法，作為實施都市計畫容積移轉之依據。

嗣經考量都市計畫容積移轉實施辦法規定內容涉及人民權利義務，依行政程序法之規定，其訂定應有法律之依據，並配合行政程序法之施行⁵⁰，立法院爰於91年11月19日三讀通過增訂都市計畫法第83條之1⁵¹，明定為改善都市景觀、增進都市土地有效利用、輔助公共設施保留地之取得興闢及促進具有紀念性或藝術價值建築與歷史建築之保存維護，得以容積移轉方式辦理；並授權內政部就容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，訂定前開辦法，以完備其授權依據。

現行第83條之1條文⁵²於97年12月19日經立法院三讀修正通過，該次修正係因委員提案認為送出基地與接受基地媒合不易，取得亦有難度，為提升政府都市計畫進度，促進地方繁榮發展，使都市計畫容積移轉實施辦法中「送出基地」之規定，得自由選擇採用捐贈公共設施保留地方式，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，

⁵⁰ 立法院第5屆第2會期第10次會議議案關係文書(院總第447號政府提案第8466之1號)，91年11月16日印發，頁108-109。

⁵¹ 都市計畫法第83條之1(非現行條文)規定：「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(第1項)。前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部定之(第2項)」。

⁵² 都市計畫法第83條之1規定：「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(第1項)。前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、折繳代金、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部定之(第2項)」。

增加兩者媒合度⁵³，爰於該條第2項授權規定中增列「折繳代金」之事項。

現行都市計畫容積移轉實施辦法係經內政部於103年8月4日修正發布，全文共22條。該辦法明定其適用地區，以實施容積率管制之都市計畫地區為限⁵⁴。送出基地以下列土地為限：（一）都市計畫表明應予保存或經直轄市、縣（市）主管機關認定有保存價值之建築所定著之土地。（二）為改善都市環境或景觀，提供作為公共開放空間使用之可建築土地。（三）私有都市計畫公共設施保留地。但不包括都市計畫書規定應以區段徵收、市地重劃或其他方式整體開發取得者⁵⁵。

送出基地申請移轉容積時，以移轉至同一主要計畫地區範圍內之其他可建築用地建築使用為限；都市計畫原擬定機關得考量都市整體發展情況，指定移入地區範圍，必要時，並得送請上級都市計畫委員會審定之。如為都市計畫表明應予保存或經直轄市、縣（市）主管機關認定有保存價值之建築所定著之土地申請移轉容積，其情形特殊者，提經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至同一直轄市、縣（市）之其他主要計畫地區⁵⁶。

接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之30%為原則。位於整體開發地區、實施都市更新地區、面臨永久性空地或其他都市計畫指定地區範圍內之接受基地，其可移入容積得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之40%⁵⁷。至於接受基地移入送出基地之容積，應按申請容積移轉當期各該送出基地及接受基地公告土地現值之比值計

⁵³ 立法院公報，院會紀錄，第97卷第75期，97年12月19日，頁49-52。

⁵⁴ 都市計畫容積移轉實施辦法第3條。

⁵⁵ 都市計畫容積移轉實施辦法第6條第1項。

⁵⁶ 都市計畫容積移轉實施辦法第7條。

⁵⁷ 都市計畫容積移轉實施辦法第8條。

算，其計算公式⁵⁸為：接受基地移入之容積＝送出基地之土地面積 X（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） X 接受基地之容積率。

此外，接受基地得以折繳代金方式移入容積，其折繳代金之金額，由直轄市、縣（市）主管機關委託3家以上專業估價者查估後評定之。直轄市、縣（市）主管機關收取代金後，應專款專用於取得與接受基地同一主要計畫區之私有公共設施保留地。接受基地同一主要計畫區內無私有公共設施保留地可供取得者，不得以折繳代金方式申請移入容積⁵⁹。

送出基地於許可其全部或部分容積移轉前，除屬都市計畫表明應予保存或經直轄市、縣（市）主管機關認定有保存價值之建築所定著之土地外，應視其類別及性質，將所有權之全部或部分贈與登記為國有、直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有；如屬提供作為公共開放空間使用之可建築土地，則限作無建築行為之公園、綠地、廣場、體育場所及兒童遊樂場等公共空間使用⁶⁰。直轄市、縣（市）主管機關於許可容積移轉後，應即更新送出基地圖冊，將相關資料列冊送由建築主管機關實施建築管理及送該管土地登記機關建檔，並開放供民眾查詢⁶¹。

三、都市更新條例

為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境與景觀，增進公共利益，立法院於87年10月22日三讀通過制定都市更新條例。立法當時即明定⁶²更新地區範圍內公共設施保留地、依法應予保

⁵⁸ 都市計畫容積移轉實施辦法第9條第1項。

⁵⁹ 都市計畫容積移轉實施辦法第9條之1。

⁶⁰ 都市計畫容積移轉實施辦法第13條。

⁶¹ 都市計畫容積移轉實施辦法第19條。

⁶² 都市更新條例第45條(非現行條文)規定：「更新地區範圍內公共設施保留地、依法應予保存及獲准保留之建築所坐落之土地或街區，或其他為促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部轉移至

存及獲准保留之建築所坐落之土地或街區，或其他為促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部轉移至同一更新地區範圍內之其他建築基地使用，以利都市更新工作之進行。而更新地區範圍內建築容積經全部轉移至其他建築基地建築使用之土地，其產權應登記為公有，以符公平原則。

嗣經立法院於96年12月21日三讀通過修正第45條規定⁶³，增訂都市更新容積移轉，得準用依都市計畫法第83條之1第2項所定辦法有關可移入容積訂定公式、可移入容積範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式及作業方法等規定，以提高都市更新獎勵誘因，俾利執行。由此可知，都市更新條例就實施容積移轉相關事項，並未另授權訂定子法，而係依據都市計畫法第83條之1第2項授權訂定之都市計畫容積移轉實施辦法規定辦理。

現行第66條條文⁶⁴於107年12月28日經立法院三讀修正通過，該次修正除條次變更外，並將條文中「應予保存及獲准保留」修正為「或都市計畫表明應予保存、直轄市、縣（市）主管機關認定有保存價值及依第29條⁶⁵規定審議保留」，俾資明確。

同一更新地區範圍內之其他建築基地建築使用（第1項）。前項建築容積經全部轉移至其他建築基地建築使用者，其原有土地應登記為公有（第2項）」。

⁶³ 都市更新條例第45條（非現行條文）規定：「更新地區範圍內公共設施保留地、依法應予保存及獲准保留之建築所坐落之土地或街區，或其他為促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部轉移至其他建築基地建築使用，並準用依都市計畫法第83條之1第2項所定辦法有關可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式及作業方法等規定辦理（第1項）。前項建築容積經全部轉移至其他建築基地建築使用者，其原為私有之土地應登記為公有（第2項）」。

⁶⁴ 都市更新條例第66條規定：「更新地區範圍內公共設施保留地、依法或都市計畫表明應予保存、直轄市、縣（市）主管機關認定有保存價值及依第29條規定審議保留之建築所坐落之土地或街區，或其他為促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部轉移至其他建築基地建築使用，並準用依都市計畫法第83條之1第2項所定辦法有關可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式及作業方法等規定辦理（第1項）。前項建築容積經全部轉移至其他建築基地建築使用者，其原為私有之土地應登記為公有（第2項）」。

⁶⁵ 都市更新條例第29條規定：「各級主管機關為審議事業概要、都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理實施者與相關權利人有關爭議，應分別遴聘（派）學者、專家、社會公正人士及相關機關（構）

四、水利法

水利行政之處理及水利事業之興辦，依水利法之相關規定，水利法第1條並定有明文。修正前之水利法第82條規定，水道治理計畫線或堤防預定線內之土地，經主管機關報請上級主管機關核定公告後，得依法徵收之；未徵收者，為防止水患，並得限制其使用但不得逕為分割登記。然受限於財源因素，政府未能落實河川私有地徵收，卻限制人民對其所有土地之使用，影響土地所有權人權益，立法院爰於103年1月14日三讀通過修正為現行條文⁶⁶。

主管機關依法公告之水道治理計畫線或用地範圍線內施設防洪設施所需之用地，或依計畫所為截彎取直或擴大通洪斷面辦理河道治理，致無法使用之私有土地及既有堤防用地，應視實際需要辦理徵收。河川區域內因前述情形致無法使用之私有土地，其位於都市計畫範圍內者，經主管機關核定實施計畫，而尚未辦理徵收前，得準用都市計畫法第83條之1第2項所定辦法有關可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、移轉方式及作業方法等規定辦理容積移轉。亦即水利法第82條所定容積移轉相關事項，仍依據都市計畫容積移轉實施辦法相關規定辦理。

代表，以合議制及公開方式辦理之，其中專家學者及民間團體代表不得少於二分之一，任一性別比例不得少於三分之一(第1項)。各級主管機關依前項規定辦理審議或處理爭議，必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商(第2項)。第1項審議會之職掌、組成、利益迴避等相關事項之辦法，由中央主管機關定之(第3項)」。

⁶⁶ 水利法第82條規定：「水道治理計畫線或用地範圍線內之土地，經主管機關報請上級主管機關核定公告後，得依法徵收之；未徵收者，為防止水患，並得限制其使用(第1項)。水道治理計畫線或用地範圍線內之土地經公告實施後，主管機關應定期辦理通盤檢討。但因重大天然災害致水道遽烈變遷時，得適時修正變更(第2項)。主管機關依第1項公告之水道治理計畫線或用地範圍線內施設防洪設施所需之用地，或依計畫所為截彎取直或擴大通洪斷面辦理河道治理，致無法使用之私有土地及既有堤防用地，應視實際需要辦理徵收(第3項)。河川區域內依前項致無法使用之私有土地，其位於都市計畫範圍內者，經主管機關核定實施計畫，而尚未辦理徵收前，得準用都市計畫法第83條之1第2項所定辦法有關可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、移轉方式及作業方法等規定辦理容積移轉(第4項)。前項容積移轉之換算公式，由內政部會同經濟部訂定(第5項)」。

至於容積移轉之換算公式，內政部會同經濟部依水利法第82條第5項規定之授權，訂定發布河川區域私有土地容積移轉換算公式，明定接受基地移入送出基地之容積，應以水利主管機關核定實施計畫劃定之水利法第82第3項用地之完整區塊為範圍之毗鄰各宗土地之線段長度比例加權平均計算土地價格及接受基地土地價格之比值計算，其計算公式準用都市計畫容積移轉實施辦法第9條第1項規定；所定土地價格，亦準用同辦法第9條規定計算⁶⁷。

五、小結

綜上所述，發展權移轉概念於我國法制係以容積移轉方式實施，從文化資產保存法之古蹟保存土地容積開始，逐漸擴大適用對象，甚至被作為取得公共設施保留地與水利治理用地之徵收替代手段。關於古蹟、歷史建築、紀念建築及考古遺址容積移轉相關事項，除依文化資產保存法規定外，另訂有古蹟歷史建築紀念建築土地容積移轉辦法、考古遺址土地容積移轉辦法作為規範。而公共設施保留地、都市更新範圍內保留建築土地及水利治理用地之容積移轉相關事項，主要係依據(或準用)都市計畫法第83條之1授權訂定之都市計畫容積移轉實施辦法規定辦理。不同之處在於，文化資產保存法之容積移轉，其適用範圍不限於都市計畫地區，亦得適用於區域計畫地區之土地；而都市計畫法、都市更新條例及水利法之容積移轉適用地區，則以實施容積率管制之都市計畫地區為限。至於送出基地與接收基地之容積換算，原則上係以移轉當期之公告土地現值為計算基準。

有關現行容積移轉相關法規之主管機關、適用對象、接受移入地區範圍及計算公式等內容，詳如表1：

⁶⁷ 河川區域私有土地容積移轉換算公式第2點。

表1 現行容積移轉相關法規重點整理表

項別	文化資產保存法	都市計畫法	都市更新條例	水利法
現行條次	第41條、第50條	第83條之1	第66條	第82條
增訂時間	85年12月31日	91年11月19日	87年10月22日	103年1月14日
主管機關	文化部	內政部	內政部	經濟部
法規命令	古蹟歷史建築紀念建築土地容積移轉辦法、考古遺址土地容積移轉辦法	都市計畫容積移轉實施辦法	準用都市計畫容積移轉實施辦法	準用都市計畫容積移轉實施辦法
適用對象	古蹟、歷史建築、紀念建築及考古遺址土地	經認定有保存價值建築、提供作為公共開放空間使用之可建築土地，以及公共設施保留地	更新地區範圍內公共設施保留地、經認定有保存價值及依第29條規定審議保留之建築所坐落之土地	水道治理計畫線或用地範圍線內施設防洪設施所需之用地，或依計畫辦理河道治理，致無法使用之私有土地
接受移入地區範圍	同一都市土地主要計畫地區或區域計畫地區之同一直轄市、縣（市）內之地區。但經內政部都委會審議通過，得移轉至同一直轄市、縣（市）之其他主要計畫地區。	同一主要計畫地區範圍。但具保存價值建築所定著之土地，情形特殊，經內政部都委會審議通過，得移轉至同一直轄市、縣（市）之其他主要計畫地區。	準用都市計畫容積移轉實施辦法	準用都市計畫容積移轉實施辦法
計算公式	【古蹟、歷史建築、紀念建築】 接受基地移入容積＝送出基地移出之容積×（申請容積移轉當期送出基地之毗鄰可建築土地平均公告土地現值／申請容積移轉當期	接受基地移入之容積＝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	準用都市計畫容積移轉實施辦法	河川區域私有土地容積移轉換算公式；其計算公式及土地價格準用都市計畫容積移轉實施辦法第9條規定

	接受基地之公告土地現值)。 【考古遺址】接受基地移入容積＝送出基地移出之容積X(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)	率		
--	---	---	--	--

資料來源：本報告作者自行彙整

肆、問題研析與建議

一、劃設農業發展地區是否形成特別犧牲，允宜審慎評估各方意見

國土計畫乃針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫；並基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，劃分國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等4大國土功能分區。直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並自公告國土功能分區圖之日起(原定114年4月30日)，開始依國土計畫法規定實施管制，停止適用區域計畫法。然在各地地方政府提交國土功能分區圖至內政部審議期限將屆之際，要求國土計畫法延期實施的聲浪逐漸加大，關於土地被劃設為農業發展地區是否形成特別犧牲而應予補償之爭議，引發正反雙方不同的意見論辯⁶⁸。

⁶⁸ 袁慧妍，藍綠立委倡國土計畫延2到4年—農地農用是否「特別犧牲」？兩個留德法學學者這樣說，環境資訊中心，113年10月29日，網址：<https://e-info.org.tw/node/240161>，最後瀏覽日期：114年2月24日。

持肯定見解者⁶⁹⁷⁰指出，為維持國內糧食生產，全國國土計畫將全國農地需求總量目標值定為74萬公頃至81萬公頃。然而，我國農業分布以中、南部為主，以雲林縣為例：其農業發展地區第一類土地面積即占全國21.8%，人均農地面積為全國人均的4.5倍。劃設為農業發展地區後土地之使用用途將受到限制，農地價值將無翻轉空間的機會，使農地遭受特別犧牲。查德國司法實務對於遭受特別犧牲案件，法院皆依據德國基本法第14條⁷¹規定，認為當人民財產權受到過度限制時，法律應有補償之規定或法官造法下應判決補償。另查司法院釋字第336號⁷²、400號⁷³、440

⁶⁹ 張麗善、王服清，〈論國土計畫法下農地的公益義務與財產保護之衡平解決－以雲林縣為例〉，《當代法律》，第38期，114年2月，頁29-30。

⁷⁰ 本院委員許宇甄等18人，鑑於國土計畫法施行在即，承擔維持全國糧食安全之農業發展地區劃設集中於部分縣市，使得該些土地無法發展以非農業使用為目的之高經濟產業，顯得在發展上處於不公平的弱勢，民眾之財產權為維持糧食安全而有利用不公義的受限，其之犧牲應有特別補償，為平衡國土規劃需求與農業永續發展，爰擬具國土計畫法增訂第32條之1條文草案：「中央主管機關對於因國土功能分區，劃入農業發展地區之人民，依其不同分區種類及其限制強度，應予合理之補償(第1項)。前項補償，應由中央主管機關編列預算補償。對於中央主管機關核撥之補償相關經費，直轄市及縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所應專款專用(第2項)。前項補償用途、範圍、對象、公式及設立特別基金之辦法，由中央主管機關定之(第3項)。**農地發展權轉移制度之辦法，由中央有關主管機關定之(第4項)**」。詳參立法院第11屆第3會期第2次會議議案關係文書(院總第20號委員提案第11008761號)，114年2月20日印發，頁委115-117。

⁷¹ 德國基本法第14條規定：「財產權及繼承權應予保障，其內容與限制由法律規定之(第1項)。財產權負有義務。財產權之行使應同時有益於公共福利(第2項)。財產之徵收，必須為公共福利始得為之。其執行，必須根據法律始得為之，此項法律應規定賠償之性質與範圍。賠償之決定應公平衡量公共利益與關係人之利益。賠償範圍如有爭執，得向普通法院提起訴訟(第3項)」。中文翻譯引自司法院大法官書記處，〈德意志聯邦共和國基本法〉，《德國聯邦憲法法院裁判選輯(十五)》，103年11月，頁342，網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/dl-79659-8911ef7e8ac140a2a30034ba643cb9b8.html>，最後瀏覽日期：114年2月24日。

⁷² 司法院釋字第336號解釋理由書：「…至都市計畫既係預計25年內之發展情形而為訂定，依都市計畫法第26條規定，每5年至少應通盤檢討一次。其中**公共設施保留地**，經通盤檢討，如認無變更之必要，主管機關本應儘速取得之，以免長期處保留狀態。若不為取得（不限於徵收一途），則土地所有權人既無法及時獲得對價，另謀其他發展，又限於都市計畫之整體性而不能撤銷使用之管制，**致減損土地之利用價值**。其所加於土地所有權人之不利益將隨時間之延長而遞增。雖同法第49條至第50條之1等條文設有加成補償、許為臨時建築使用及免稅等補救規定，然非分就保留時間之久暫等情況，**對權利受有個別損害，而形成特別犧牲（Sonderopfer）者**，予以不同程度之補償。…」。

⁷³ 同註49。

號⁷⁴、579號⁷⁵、747號⁷⁶、813號⁷⁷解釋及憲法法庭111年憲判字第15號判決⁷⁸皆秉承「財產權之特別犧牲，應給予相當補償」之旨。爰提出國土計畫法對農地造成不公平負擔的特別犧牲，應以法律明文規定補償；以及中央統一規劃農地發展權移轉制度，由農地面積不足之縣市向農地面積過度負擔之縣市購買補足等主張。

持否定見解者⁷⁹則指出，根據憲法第143條第1項前段、第23條⁸¹規定及司法院釋字第564號解釋理由書⁸²，基於增進公共利益之必要，對人民

⁷⁴ 司法院釋字第440號解釋文：「人民之財產權應予保障，憲法第15條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。主管機關對於既成道路或都市計畫道路用地，在依法徵收或價購以前埋設地下設施物妨礙土地權利人對其權利之行使，致生損失，形成其個人特別之犧牲，自應享有受相當補償之權利。…」。

⁷⁵ 司法院釋字第579號解釋文：「人民之財產權應予保障，憲法第15條定有明文。國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當。…」。

⁷⁶ 司法院釋字第747號解釋文：「人民之財產權應予保障，憲法第15條定有明文。需用土地人因興辦土地徵收條例第3條規定之事業，穿越私有土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，而不依徵收規定向主管機關申請徵收地上權者，土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。…」。

⁷⁷ 司法院釋字第813號解釋文：「…土地所有人，如因定著於其土地上之建築物及附屬設施，被登錄為歷史建築，致其就該土地原得行使之使用、收益、處分等權能受到限制，究其性質，屬國家依法行使公權力，致人民財產權遭受逾越其社會責任所應忍受範圍之損失，而形成個人之特別犧牲，國家應予相當補償。…」。

⁷⁸ 憲法法庭111年憲判字第15號判決主文：「…109年7月22日制定公布之農田水利法第11條第1項規定：『本法施行前提供農田水利會水利使用之土地，應照舊使用。』…。其應照舊使用之土地，如屬人民所有，而未以租用、價購或其他方式取得權源，因其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，給予相當之補償，並於3年內擬定徵收補償相關計畫，籌措財源，俾於合理期限內逐步完成徵收補償，始符憲法第15條保障人民財產權之意旨」。

⁷⁹ 賴宗裕，〈國土功能分區劃設及使用限制是否涉及特別犧牲之探討〉，《當代法律》，第38期，114年2月，頁23-24。

⁸⁰ 持相同立場的學者戴秀雄指出，形成「特別犧牲」須符合兩個指標：一、須為個案；二、須侵害或限制超過社會一般承受範圍。如農地地主、農民全部被假設是特別犧牲，此非個案性而是普遍性；另外，必須提出為何限制農地係超過社會義務範疇。為平衡土地利用、發揮社會共好，合理限制土地運用，這種限制即使在德國也是社會義務。至於是否形成特別犧牲，須視個別法規是否造成類似徵收效果，再決定需否制定補償規定，而非直接引用德國基本法第14條，同註68。

⁸¹ 中華民國憲法第143條第1項前段規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制」；第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。

⁸² 司法院釋字第564號解釋理由書：「人民之財產權應予保障，憲法第15條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制。道路交通管理處罰條例第82條第1項第10款規定，在公告禁止設攤之處擺設攤位者，主管機關除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新台幣1200元以上2400元以下罰鍰，就私有土地言，雖係限制

依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，不生損失補償問題。國土功能分區(含農業發展地區)劃設及使用限制係基於地方發展情形、土地性質及環境條件，藉由土地分門別類規範土地適時適地適當使用，以維護空間發展秩序，達成國土永續之發展，具有顯著公益性之目的，且對於達成國土計畫法之立法目的而言尚屬必要且適當，雖係對財產權有某種程度之限制，惟該限制尚未構成特別犧牲，國家應無補償之義務。

由此可知，創設農地發展權移轉制度之倡議，其立論乃植基於私有土地經劃設為農業發展地區後，因受到國土計畫法對其使用用途及變更之嚴格限制，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，國家爰應規劃前開制度，作為補償方法之一。質言之，國土計畫法對農業發展地區土地之使用限制，是否形成特別犧牲？實乃創設農地發展權移轉制度之前，必須先行確定之關鍵問題。

然而，關於特別犧牲之認定標準，有論者指出，綜合歷年司法釋憲實務對土地限制至何種程度方須給予補償之紛爭，多以是否構成「特別犧牲」進行審查，然迄今大法官似仍未對此出示具體之內容或判斷要件⁸³。另國內學說亦未有定論，有認為非單一標準所能解決，應就個別不同情形，綜合檢視財產權所受限制之嚴重程度、時間長短等進行判斷⁸⁴；有認為可就限制之目的、手段形態、限制程度、損失程度、土地狀況及條件、社會需要、限制期間及有無既得權益等要素，綜合判斷個別情形是

土地所有人財產權之行使，然其目的係為維持人車通行之順暢，且此限制對土地之利用尚屬輕微，未逾越比例原則，與憲法保障財產權之意旨並無抵觸。…」。

⁸³ 李仁淼，〈特別犧牲與人民請求土地徵收：臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1009 號判決評析〉，《月旦裁判時報》，第 141 期，113 年 3 月，頁 8。

⁸⁴ 李建良，〈行政法上損失補償制度之基本體系〉，《東吳法律學報》，第 11 卷第 2 期，88 年 5 月，頁 76。

否形成特別犧牲⁸⁵；亦有認為現代社會對於財產特別是不動產之規制目的、不動產所涉狀況多樣，不易判斷公權力對私人不動產限制至何種程度或狀況方構成特別犧牲⁸⁶。足見土地被劃設農業發展地區並依國土計畫法對農地使用加以限(管)制，是否形成特別犧牲，各界見解分歧尚待討論，允宜參酌各方意見並通盤審慎評估之。

二、農地發展權移轉如採容積移轉方式進行，宜考量市場供需情形

容積移轉係指一宗土地容積移轉至其他可建築土地供建築使用。現行辦理容積移轉之法律依據，分別為文化資產保存法第41條(古蹟、歷史建築、紀念建築)與第50條(考古遺址)、都市計畫法第83條之1、都市更新條例第66條(保存價值建築、公共開放空間、公共設施保留地)及水利法第82條(水利治理用地)。

容積移轉原係作為私有土地因受文化資產管制之補償機制，其後也被作為取得公共設施保留地與水利治理用地之替代手段。根據內政部105年度統計，全國各縣市都市計畫公共設施保留地面積26,321公頃⁸⁷。而自89年至105年間，全國各縣市公共設施保留地容積移轉案件累計達3,764件，17年間取得約401公頃的公共設施用地，換算每年約取得23公頃。另依文化部統計，截至110年底，全國有形文化資產計有2,879處，其中產權私有者達1,175處，又以古蹟478處、歷史建築661處為最大宗⁸⁸，據監察院調查報告⁸⁹指出，自107至111年間，全國辦理古蹟容積移轉移出案件

⁸⁵ 陳立夫，〈土地利用限制形成特別犧牲之損失補償請求權－司法院釋字第747號解釋之意義〉，《月旦裁判時報》，第64期，106年10月，頁20。

⁸⁶ 李仁森，〈土地徵收與特別犧牲〉，《月旦法學教室》，第253期，112年11月，頁12。

⁸⁷ 內政部，「都市更新程序正義修法之方向，都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則及公共設施保留地解編作業」報告，立法院第9屆第4會期內政委員會第4次全體委員會議，106年10月12日，網址：<https://lis.ly.gov.tw/lydbmeet/uploadn/106/1061012/01.pdf>，最後瀏覽日期：114年2月28日。

⁸⁸ 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#6>，最後瀏覽日期：114年2月28日。

⁸⁹ 監察院，調查報告，113年教調字第0022號，113年7月3日，網址：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=38770>，最後瀏覽日期：114年2月28日。

僅38處，同期間公共設施保留地容積移轉出案件則高達3,282件，兩者相較比例懸殊(各年度各類型案件數，詳如表2)。文化資產保存法第41條於112年11月10日修正通過後，已將歷史建築、紀念建築土地納入容積移轉適用範圍，監察院爰責請文化部會商內政部檢討文化資產容積移轉偏少之情形，並研議如何於文化資產容積移轉範圍納入一定比例文化資產容積移轉，俾以穩定的財源促進我國文化資產修復及再利用之健全、良好發展。

表2 各直轄市、縣(市)政府107至111年各類容積移轉核准件數統計表⁹⁰

法律規定	送出基地類型	案件數					
		107年	108年	109年	110年	111年	總計
文化資產保存法第41條	古蹟定著土地	4	2	7	6	19	38
文化資產保存法第50條	考古遺址定著土地*1		0	0	0	0	0
都市計畫法第83條之1	私有公共設施保留地*2	471	496	494	589	484	2,534
	折繳代金	66	78	72	160	372	748
	公共開放空間之可建築土地	0	0	0	0	0	0
	具保存價值之建築定著土地	0	0	0	1	1	2
水利法第82條	都市計畫河川區內經水利主管機關核定實施計畫，尚未辦理徵收前之土地	0	0	4	11	4	19
小計		541	576	577	767	880	3,341

資料來源：內政部國土管理署

*1 考古遺址土地容積移轉辦法於108年1月25日訂定。故107年並無成果。

*2 都市計畫容積移轉實施辦法第9條之1規定，接受基地得以折繳代金方式移入容積，部分地方政府已明定申請公共設施保留地容積移轉之接受基地移入容積應有一定比例以上為折繳代金，故私有公共設施保留地案件數也包含了一定比例之折繳代金案件。

有論者⁹¹指出，就市場供需關係而言，容積移轉是買方市場，目前可供移轉的容積遠多於市場需求。依據內政部統計，全國各縣市尚未取得的公共設施保留地⁹²總價值超過新臺幣(以下同)7兆元，而每年容積交易

⁹⁰ 轉引自監察院，同前註。

⁹¹ 彭揚凱，同註 88。

⁹² 據本報告統計，截至112年底止，全國各直轄市、縣(市)都市計畫公共設施用地面積9萬2,113公頃，已取得面積7萬3,214公頃，亦即目前未取得公共設施用地面積約1萬8,899公頃。內政部國土管理

市場規模約為1,000億元，依此速率，至少70年以上方能完全取得。由於公共設施保留地數量多、交易快速且削價競爭現象普遍，基於成本考量，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。為此，立法院於112年修正通過文化資產保存法時作成附帶決議⁹³，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。另有論者⁹⁴從各縣市歷年推動容積移轉的實際狀況觀察，發現容積移轉主要集中於6個直轄市和新竹市，基本上在房地產交易熱絡、高樓建築普及地區才有交易的機會，對前開以外的縣市而言，容積移轉的機會則較少。

綜上可知，目前容積移轉在市場供給方面，係以私有公共設施保留地為提供容積移轉之主要來源，而現階段尚有許多公共設施保留地、水利治理用地及文化資產保存用地等可供容積移轉；在市場需求方面，移入容積地區大多集中在6個直轄市和新竹市等都會區，其餘縣市都市計畫地區接受容積移入的需求則相對較少。是有關農地發展權移轉如擬採容積移轉方式進行，允宜將歷年來容積市場供給需求變化情形納入立法政策評估考量。

三、明確界定農地發展權移轉之適用對象

依國土計畫法第20條第1項第3款規定，農業發展地區及其分類之劃設原則為依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：（一）第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大

署，112年國土管理統計年報，113年12月25日，網址：<https://www.nlma.gov.tw/ch/titlelist/stats/14553>，最後瀏覽日期：114年2月25日。

⁹³ 立法院公報，院會紀錄，第112卷第81期，112年11月10日，頁120。

⁹⁴ 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：114年3月1日。

農業改良設施之地區。(二) 第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。(三) 其他必要之分類。而依同法第21條第3款規定，農業發展地區及其分類之土地使用原則為(一) 第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用。

(二) 第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。(三) 其他必要之分類：按農業資源條件給予不同程度之使用管制。由此觀之，農業發展地區會因劃設類別不同，而受到不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。

其次，主管機關得考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，於符合國土計畫法第20條規定國土功能分區及其分類之劃設原則下，予以劃設其他必要的分類。因此，內政部107年4月30日公告實施之全國國土計畫「第八章、國土功能分區」，將農業發展地區分為第一類至第五類，第一類為優良農地、第二類為良好農地、第三類為山坡地農地、第四類為鄉村區或原民聚落、第五類為都市計畫農業區，各分類之劃設條件詳如表3：

表3 農業發展地區類別及劃設條件重點整理表

	類別	劃設條件
農業發展地區	第一類 (優良農地)	具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列條件中之一，且滿足面積規模大於25公頃以上與農業生產使用面積比例達80%以上者；或依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之特定農業區： 1. 投資重大農業改良設施之地區。 2. 原依區域計畫法劃定之特定專用區仍須供農業使用之土地。 3. 農業經營專區、農產專業區、集團產區。

	4. 養殖漁業生產區。 5. 直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要劃設者。
第二類 （良好農地）	具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合農業發展地區第一類條件，或符合條件但面積規模未達25公頃或農業生產使用面積比例未達80%之地區。
第三類 （山坡地農地）	具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地。
第四類 （鄉村區、原 民聚落）	1. 原依區域計畫法劃定之鄉村區，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。 2. 原住民族土地範圍內屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，或經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村。 3. 位於已核定農村再生計畫範圍內，屬原依區域計畫法劃定之鄉村區，優先劃入。 4. 於符合直轄市、縣（市）國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情形下，於依本法取得使用許可後得適度擴大其範圍。
第五類 （都市計畫農 業區）	具優良農業生產環境，能維持糧食安全且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件、或土地面積完整達10公頃且農業使用面積達80%之都市計畫農業區。

資料來源：全國國土計畫⁹⁵

依內政部113年12月底統計⁹⁶，全國非都市土地特定農業區、一般農

⁹⁵ 內政部，全國國土計畫，107年4月30日公告實施版，頁65-67，網址：<https://www.nlma.gov.tw/ch/titlelist/areash/4916>，最後瀏覽日期：114年3月2日。

⁹⁶ 內政部，國土管理統計資料-16.非都市土地使用分區編定、17.非都市土地使用地編定，內政統計年報，113年12月31日，網址：<https://statis.moi.gov.tw/micst/webMain.aspx?k=menuy>，最後瀏覽日期：114年3月3日。

業區⁹⁷面積分別為32萬4,601公頃及24萬9,758公頃，兩者合計57萬4,359公頃。而依各直轄市、縣(市)政府於113年底至114年初函報內政部審議之國土功能分區圖(草案)，農業發展地區面積高達118萬4,798公頃(各類別面積，詳如表4)，顯見國土計畫架構下農業發展地區及其分類之劃設條件，與現行非都市土地劃定特定農業區及一般農業區不同。

表4 區域計畫農業區及國土計畫農業發展地區面積統計表

區域計畫		國土計畫	
使用分區	面積(公頃)	農業發展地區	面積(公頃)
特定農業區	324,601	第一類	167,954
		第二類	379,596
		第三類	602,509
一般農業區	249,758	第四類 第四類(原)	22,380
		第五類	12,359
總計	574,359	總計	1,184,798

註：據內政部表示，依該部107年4月30日公告實施全國國土計畫所訂通案劃設條件，農業發展地區第3類至第5類之劃設成果，原則上未包括原依區域計畫劃定之特定農業區及一般農業區。

資料來源：內政部國土管理署⁹⁸、本報告作者自行彙整

農業發展地區第一類為優良農地，劃設條件為面積大於25公頃且農業生產使用面積比例達8成以上，目前的特定農業區僅約半數被劃設為第一類；未符第一類劃設條件的特定農業區及非山坡地一般農業區原則上

⁹⁷《區域計畫法施行細則》第11條規定：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：一、特定農業區：優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。二、一般農業區：特定農業區以外供農業使用之土地。……」。

⁹⁸內政部國土管理署，直轄市、縣(市)國土功能分區圖(草案)函報審議繪製說明書(註：因南投縣尚未繳交，爰以公開展覽版本統計)，內政部審議「直轄市、縣(市)國土功能分區」專區，114年2月21日，網址：<https://www.nlma.gov.tw/ch/titlelist/areash/5128>，最後瀏覽日期：114年3月3日。

會劃設為第二類，兩者均為重要的農業生產區域。惟地主普遍認為第一類土地管制最嚴格、受使用限制程度較大，導致有不少地主反對自己的土地被劃設為第一類，較希望被劃設為第二類，部分地方政府也對其他縣市的劃設結果表示質疑⁹⁹。

農地發展權移轉之適用對象，涉及土地被劃設為農業發展地區並依國土計畫法對農地使用加以限制，是否對人民財產權形成特別犧牲之認定。國土計畫法及計畫架構下將農業發展地區分為第一類至第五類，劃設條件及受到管(限)制程度各有不同，在受到何種程度的限制之下，方致逾越所有權人社會責任所應忍受之範圍，而形成個人之特別犧牲，尚須就個別情形加以審酌判斷，以明確界定農地發展權移轉之適用對象，從而填補財產權真正受有特別犧牲者之損失。

四、農地發展權跨縣市移轉涉及地方自治事項，允宜由中央主管機關邀集各直轄市、縣(市)政府先行商議，以凝聚共識

考量容積移轉後，接受容積移入地區恐因建築樓地板面積及居住人口增加而對周邊環境品質造成影響，現行容積移轉制度之移入容積地區範圍，原則上係以與送出基地「同一主要計畫地區」為限，例外則得移轉至「同一直轄市、縣(市)之其他主要計畫地區」，亦即以實施容積率管制之都市計畫地區(都市土地¹⁰⁰)為限。而文化資產保存法規定之移入地區範圍，尚擴及於都市計畫地區以外(非都市土地)之「區域計畫地區之同一直轄市、縣(市)內之地區」。惟為維持空間發展秩序並鼓勵集中發展，規定得接受移轉容積之非都市土地建築基地，應以城鄉發展地區土

⁹⁹ 孫文臨、林雨佑，雲林屏東一平地農地篇沒有「犧牲補貼」不劃農地？國土計畫下，良田面積反成縣市「錢鬥戰場」，報導者，113 年 9 月 24 日，網址：<https://www.twreporter.org/a/functional-zone-of-spatial-planning-in-turmoil-agricultural-development-zones>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 2 日。

¹⁰⁰ 都市土地係包括已發布都市計畫及依都市計畫法第 81 條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍，實施禁建之土地。非都市土地係指都市土地以外之土地，其使用依非都市土地使用管制規則管制之。

地並與送出基地「同一鄉（鎮、市、區）之建築基地」為限。但經直轄市、縣（市）國土計畫審議會或區域計畫委員會審議通過後，得移轉至「同一直轄市、縣（市）之其他都市計畫以外建築基地¹⁰¹」。然就整體而言，現行容積移轉制度之移入容積地區，送出基地與接受基地均須位於「同一直轄市、縣（市）」，無法跨縣市進行容積移轉。

依據各直轄市、縣(市)政府於113年底至114年初函報內政部審議之國土功能分區圖(草案)內容統計，全國劃設為農業發展地區面積118萬4,798公頃，遠高於城鄉發展地區面積44萬1,598公頃。而在個別縣市中，農業發展地區面積大於城鄉發展地區者，計有桃園市、新竹縣、苗栗縣、臺中市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、高雄市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣等15縣市；縱僅以農業發展地區第一類土地而言，仍有嘉義縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣等4縣市的面積大於其城鄉發展地區面積(詳見各縣市農業發展地區及城鄉發展地區劃設面積統計表¹⁰²，附錄一)，顯示部分縣市的城鄉發展地區無法容納其農業發展地區所送出的發展權，若要實施農地發展權移轉，勢必須就農地發展權跨縣市移轉的問題進行討論。

有關農地發展權送出基地與接受基地之土地使用計畫、地價評定、權利價值換算、使用管理及交易稅捐等，涉及土地行政、稅捐、都市計畫之擬定、審議及執行等範疇，均屬地方自治事項¹⁰³（地方制度法第18條第1款第4目、第2款第2目、第6款第1目、第19條第1款第4目、第2款第2

¹⁰¹ 古蹟歷史建築紀念建築土地容積移轉辦法第5條。

¹⁰² 內政部國土管理署，同註98。

¹⁰³ 司法院釋字第806號解釋理由書：「…按我國縣（市）、直轄市等地方層級實施地方自治，地方議會行使地方立法權，議會議員由地方居民選舉之，地方首長行使地方行政權，由地方居民選舉之（憲法增修條文第9條、地方制度法第3章第4節參照）。是地方自治事項，凡涉及對居民自由權利之限制者，根據法治國原則相同法理，同樣有法律保留原則之適用，亦即應以經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布之自治條例（地方制度法第28條第2款規定參照），或經自治條例明確授權之地方行政機關訂定之自治規則定之。…」。

目及第6款第1目等規定參照)。依地方制度法第21條規定：「地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理」。考量農地發展權跨縣市移轉，涉及跨直轄市、縣(市)區域之地方自治事項，爰建議參照前開地方制度法之精神，由中央主管機關邀集各直轄市、縣(市)政府先行商議，以凝聚共識。

五、檢討規劃農地發展權移轉如何與現行法制銜接

物權具有對世效力，為確保交易安全及以所有權之完全性為基礎所建立之物權體系及其特性，我國民法採物權法定主義¹⁰⁴，依民法物權編規定，物權可分為所有權、地上權、農育權、不動產役權、典權、抵押權、質權及留置權，並另設占有(非權利、未受法律保護之事實狀態)規定，除前開規定或習慣(具備慣行事實及法之確信)外，不得創設物權之種類及內容¹⁰⁵。又，不動產採登記要件主義並以登記為公示方法，故不動產物權，依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記，不生效力。另外，不動產登記具有公信力，對於信賴公示方法而為法律行為之善意第三人，法律應對其信賴予以保護，因信賴不動產登記之善意第三人，已依法律行為為物權變動之登記者，其變動之效力，不因原登記物權之不實而受影響¹⁰⁶。

現行制度下，古蹟、歷史建築及紀念建築等所定著土地係屬可建築土地，因受文化資產指定或登錄之故，致其原依法可建築之基準容積受到限制，而得將受限制部分等值移轉至其他地方建築使用，容積移轉

¹⁰⁴ 民法第 757 條規定：「物權除依法律或習慣外，不得創設」。

¹⁰⁵ 鄭冠宇，〈物權法定主義〉，《民法物權》，第 14 版，新學林出版，113 年 6 月 30 日，頁 24-27。

¹⁰⁶ 鄭冠宇，〈物權之變動〉，同前註，頁 28。

後，該土地所有權仍為原地主所有，然因容積非屬物權，無法依法辦理不動產權利登記¹⁰⁷，為免影響送出基地及接收基地地主以外之第三人權益，直轄市、縣（市）主管機關於許可容積移轉後，應將送出基地及接受基地之容積相關資料造冊控管及依相關規定登錄於土地參考資訊檔¹⁰⁸，並送請該管建築主管機關實施建築管理，以及該管文化資產主管機關建檔列管、永久保存並開放民眾查詢。

不同之處在於，公共設施保留地及水利治理用地非屬可建築土地且無容積可供移轉，將其納為容積移轉之適用對象，係作為各級政府徵收取得私有土地之替代手段，爰規定送出基地於許可其全部或部分容積移轉前，應視其類別及性質，將所有權之全部或部分贈與登記為國有、直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有¹⁰⁹。換言之，公共設施保留地及水利治理用地之所有權人申請容積移轉，須將其土地無償贈與並移轉登記為公有，而喪失該土地之所有權。

有別於美國發展權移轉制度基於土地所有權賦予其所有權人一束權利之概念，認為農地、林地等需要保護的土地，其潛在的發展權得與所有權分離，移轉至另一宗土地集中開發使用。我國現行制度下，除符合一定要件得申請興建農舍¹¹⁰外，農業用地應依「農地農用原則」確供農業

¹⁰⁷ 土地登記規則第 4 條第 1 項規定：「下列土地權利之取得、設定、移轉、喪失或變更，應辦理登記：一、所有權。二、地上權。三、中華民國 99 年 8 月 3 日前發生之永佃權。四、不動產役權。五、典權。六、抵押權。七、耕作權。八、農育權。九、依習慣形成之物權」。

¹⁰⁸ 土地登記簿分為**標示部**、**所有權部**及**他項權利部**，登錄為土地參考資訊僅具參考功能，對於容積移轉雙方以外之第三人並不具效力。以不動產役權設定登記為例，登記時應於供役不動產登記簿之**他項權利部**辦理登記，並於其他登記事項欄記明需役不動產之地、建號及使用需役不動產之權利關係；同時於需役不動產登記簿之**標示部其他登記事項欄**記明供役不動產之地、建號。需役不動產屬於他登記機關管轄者，供役不動產所在地之登記機關應於登記完畢後，通知他登記機關辦理登記。可供參考

¹⁰⁹ 都市計畫容積移轉實施辦法第 13 條第 1 項。

¹¹⁰ 農業發展條例第 18 條規定：「本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍（第 1 項）。前項農業用地應確供農業使用；其在自有農業用地興建農舍滿 5 年始得移轉。但因繼承或法院拍賣而移轉者，不在此限（第 2 項）。本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行前取得農業用地，且無自用農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令

使用，既非屬可建築土地，亦無容積可供移轉。故如何在維持農地所有權仍為原地主所有的情況下，承認並允許其發展權得予移轉，於我國法制上，尚有待突破之處。

因此，我國如欲實施農地發展權移轉，立法政策上首先必須肯認農地具有發展權，並允許其發展權得與所有權分離；另為維護發展權交易安全及建立法律秩序，似可研議於民法物權編增訂條文，創設發展權之種類及內容，並配合修正土地估價、登記、稅捐、國土計畫及建築管理等相關法令，以確保農地發展權移轉法制化後運作健全。

伍、結論

發展權移轉概念起源於美國，旨在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，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。我國於85年底，立法院三讀通過增訂文化資產保存法第36條之1條文，正式將植基於發展權移轉概念之容積移轉制度引進我國法制。此後，立法院陸續於都市計畫法、都市更新條例及水利法增訂容積移轉相關條文，並授權主管機關就實施容積移轉相關事項訂定法規命令，實施迄今已近30年。

依國土計畫法規定，農業發展地區應依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形劃設，並按農地生產資源條件加以分類並給予不同程度之使用管制。然有地方政府認為劃設

規定，申請興建農舍。本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行前共有耕地，而於本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行後分割為單獨所有，且無自用農舍而需興建者，亦同(第 3 項)。第 1 項及前項農舍起造人應為該農舍坐落土地之所有權人；農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權；已申請興建農舍之農業用地不得重複申請(第 4 項)。前 4 項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同中央主管機關定之(第 5 項)。主管機關對以集村方式興建農舍者應予獎勵，並提供必要之協助；其獎勵及協助辦法，由中央主管機關定之(第 6 項)」。

農業發展區將造成農地之特別犧牲，確保國家糧食安全應由全國各縣市公平負擔，爰主張國土計畫法應增訂農地發展權移轉規定，授權中央主管機關規劃相關制度及訂定辦法後據以實施。經釐清農地發展權移轉法制化相關問題，本報告謹提供下列建議供委員參考：

- 一、劃設農業發展地區是否形成特別犧牲，允宜審慎評估各方意見。
- 二、農地發展權移轉如採容積移轉方式進行，宜考量市場供需情形。
- 三、明確界定農地發展權移轉之適用對象。
- 四、農地發展權跨縣市移轉涉及地方自治事項，允宜由中央主管機關邀集各直轄市、縣(市)政府先行商議，以凝聚共識。
- 五、檢討規劃農地發展權移轉如何與現行法制銜接。

參考文獻

一、政府出版品

1. 立法院公報，院會紀錄，第 86 卷第 2 期，85 年 12 月 31 日。
2. 立法院公報，院會紀錄，第 94 卷第 6 期，94 年 1 月 18 日。
3. 立法院公報，院會紀錄，第 97 卷第 75 期，97 年 12 月 19 日。
4. 立法院公報，院會紀錄，第 100 卷第 63 期，100 年 10 月 25 日。
5. 立法院公報，院會紀錄，第 105 卷第 57 期，105 年 7 月 12 日。
6. 立法院公報，院會紀錄，第 112 卷第 81 期，112 年 11 月 10 日。
7. 立法院公報，委員會紀錄，第 113 卷第 87 期，113 年 10 月 23 日。
8. 立法院公報，院會紀錄，第 114 卷第 7 期，113 年 12 月 31 日。
9. 立法院第 5 屆第 2 會期第 10 次會議議案關係文書(院總第 447 號政府提案第 8466 之 1 號)，91 年 11 月 16 日印發。
10. 立法院第 11 屆第 3 會期第 2 次會議議案關係文書(院總第 20 號委員提案第 11008761 號)，114 年 2 月 20 日印發。
11. 監察院，調查報告，113 年教調字第 0022 號，113 年 7 月 3 日。

二、書籍

1. 司法院大法官書記處，《德國聯邦憲法法院裁判選輯（十五）》，103 年 11 月。
2. 鄭冠宇，《民法物權》，第 14 版，新學林出版，113 年 6 月 30 日。

三、期刊論文

1. 李建良，〈行政法上損失補償制度之基本體系〉，《東吳法律學報》，第 11 卷第 2 期，88 年 5 月，頁 33-101。
2. 李仁淼，〈土地徵收與特別犧牲〉，《月旦法學教室》，第 253 期，112 年 11 月，頁 10-15。

3. 李仁森，〈特別犧牲與人民請求土地徵收：臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1009 號判決評析〉，《月旦裁判時報》，第 141 期，113 年 3 月，頁 5-21。
4. 周一夔，〈美國「發展權移轉」體制簡介〉，《都市與計劃》，第 2 卷，65 年 9 月，頁 1-11。
5. 張麗善、王服清，〈論國土計畫法下農地的公益義務與財產保護之衡平解決—以雲林縣為例〉，《當代法律》，第 38 期，114 年 2 月，頁 27-37。
6. 陳立夫，〈土地利用限制形成特別犧牲之損失補償請求權—司法院釋字第 747 號解釋之意義〉，《月旦裁判時報》，第 64 期，106 年 10 月，頁 17-30。
7. 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，102 年 3 月，頁 179-200。
8. 賴宗裕，〈國土功能分區劃設及使用限制是否涉及特別犧牲之探討〉，《當代法律》，第 38 期，114 年 2 月，頁 21-26。

四、網路資源

1. 內政部，「都市更新程序正義修法之方向，都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則及公共設施保留地解編作業」報告，立法院第 9 屆第 4 會期內政委員會第 4 次全體委員會議，106 年 10 月 12 日，網址：<https://lis.ly.gov.tw/lydbmeettr/uploadn/106/1061012/01.pdf>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 28 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，113 年 11 月 29 日，網址：

https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=2&s=323521，最後瀏覽日期：114 年 3 月 11 日。

3. 內政部，內政部：刻意混淆「農地發展權」概念，並將其貿然入法 將衍生連串問題，113 年 12 月 3 日，網址：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=323611，最後瀏覽日期：114 年 3 月 11 日。

4. 內政部，全國國土計畫，107 年 4 月 30 日公告實施版，網址：<https://www.nlma.gov.tw/ch/titlelist/areash/4916>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 2 日。

5. 孫文臨、林雨佑，雲林屏東一平地農地篇沒有「犧牲補貼」不劃農地？國土計畫下，良田面積反成縣市「錢鬥戰場」，報導者，113 年 9 月 24 日，網址：<https://www.twreporter.org/a/functional-zone-of-spatial-planning-in-turmoil-agricultural-development-zones>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 2 日。

6. 袁慧妍，藍綠立委倡國土計畫延 2 到 4 年—農地農用是否「特別犧牲」？兩個留德法學學者這樣說，環境資訊中心，113 年 10 月 29 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/240161>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 24 日。

7. 陳宏明，美國發展權移轉制度簡介，議題研析(編號：R02639)，立法院法制局，113 年 12 月 12 日，網址：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=247100>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 11 日。

8. 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#6>，最後瀏覽日期：114 年 2 月 28 日。

9. 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：114年3月1日。
10. 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：114年2月17日。
11. 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：114年2月17日。
12. Rick Pruett, FAICP, and Erica Pruett，Transfer of Development Rights Turns 40，Planning & Environmental Law, Vol. 59, No. 6, American Planning Association，June 2007, p.9，網址：http://smartpreservation.net/wp-content/uploads/2011/07/TDR_Commentary.pdf，最後瀏覽日期：114年2月17日。
13. 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：114年2月17日。

附錄一：各縣市農業發展地區及城鄉發展地區劃設面積統計表

直轄市/縣 (市)別	農業發展地 區(類別)	面積(公頃)	城鄉發展地 區(類別)	面積(公頃)	農>城	農一>城
臺北市	第五類	459.69	第一類	19652.82		
	小計	459.69	小計	19652.82		
新北市	第一類	78	第一類	45820		
	第二類	1384	第二類之一	1543		
	第三類	34545	第二類之二	1177		
	第四類	42	第二類之三	1414		
	第五類	2962				
	小計	39011	小計	49954		
桃園市	第一類	12052.19	第一類	32770.04	V	
	第二類	22917.31	第二類之一	1272.03		
	第三類	19294.7	第二類之二	5792.12		
	第四類	149.93	第二類之三	902.88		
	第四類(原)	214.9				
	小計	54629.04	小計	40737.07		
新竹縣	第一類	4135.7	第一類	5272.11	V	
	第二類	6742.74	第二類之一	252.89		
	第三類	48087.53	第二類之二	2406.02		
	第四類	164.86	第二類之三	846.32		
	第四類(原)	1368.63	第三類	13.35		
	第五類	53.55				
	小計	60553.01	小計	8790.69		
新竹市	第一類	7.38	第一類	4471.51		
	第二類	869.21	第二類之一	858.35		
	第三類	2601.46	第二類之二	220.52		
	第四類	6.31	第二類之三	1114.67		
	第五類	3.42				
	小計	3487.78	小計	6665.05		

直轄市/縣 (市)別	農業發展地 區(類別)	面積(公頃)	城鄉發展地 區(類別)	面積(公頃)	農>城	農一>城
苗栗縣	第一類	4006	第一類	6977	V	
	第二類	10567	第二類之一	238		
	第三類	64778	第二類之二	2179		
	第四類	783	第二類之三	781		
			第三類	15		
	小計	80133	小計	10188		
臺中市	第一類	911.48	第一類	48197.18	V	
	第二類	16404.59	第二類之一	3472.04		
	第三類	39112.3	第二類之二	1407.91		
	第四類	824.86	第二類之三	1906.37		
	第五類	4101.1				
	小計	61354.33	小計	54983.5		
彰化縣	第一類	8662.73	第一類	13254.1	V	
	第二類	59437.4	第二類之一	2806.16		
	第三類	8807.18	第二類之二	6227.34		
	第四類	1240.67	第二類之三	2714.34		
	小計	78147.98	小計	25001.94		
南投縣	第一類	3584.75	第一類	9437.48	V	
	第二類	6629.24	第二類之一	895.57		
	第三類	83288.5	第二類之二	935.3		
	第四類	1021.63	第二類之三	621.69		
	第五類	746.34	第三類	136.21		
	小計	95270.46	小計	12026.25		
雲林縣	第一類	14293.27	第一類	9457.49	V	
	第二類	72671.08	第二類之一	2701.77		
	第三類	5351.53	第二類之二	18763.78		
	第四類	1768.35	第二類之三	1321		
	小計	94084.23	小計	32244.04		
嘉義縣	第一類	28060.96	第一類	11734.52	V	V

直轄市/縣 (市)別	農業發展地 區(類別)	面積(公頃)	城鄉發展地 區(類別)	面積(公頃)	農>城	農一>城
	第二類	28139.79	第二類之一	3524.76		
	第三類	26646.92	第二類之二	2123.49		
	第四類	926.96	第二類之三	846.17		
	第四類(原)	205.05				
	小計	83979.69	小計	18228.93		
嘉義市			第一類	5397.24		
			第二類之三	60.33		
	小計	0	小計	5457.57		
臺南市	第一類	32798.09	第一類	44436.45	V	
	第二類	45377.65	第二類之一	3111.55		
	第三類	33276.37	第二類之二	2929.89		
	第四類	2260.89	第二類之三	572.77		
	小計	113713	小計	51050.66		
高雄市	第一類	12408.31	第一類	40249.09	V	
	第二類	14068.72	第二類之一	3109.95		
	第三類	22815.95	第二類之二	4302.46		
	第四類	388.77	第二類之三	1165.72		
	第四類(原)	965.87	第三類	46.62		
	小計	50647.62	小計	48873.84		
屏東縣	第一類	5000.39	第一類	12881.44	V	
	第二類	60851.52	第二類之一	997.57		
	第三類	66346.51	第二類之二	1789.56		
	第四類	2428.78	第二類之三	1749.03		
	第四類(原)	639.91	第三類	224.18		
	小計	135267.11	小計	17641.78		
基隆市	第三類	2368.61	第一類	7591.07		
			第二類之一	20.08		
			第二類之二	52.41		
			第二類之三	0.15		

直轄市/縣 (市)別	農業發展地 區(類別)	面積(公頃)	城鄉發展地 區(類別)	面積(公頃)	農>城	農一>城
	小計	2368.61	小計	7663.72		
宜蘭縣	第一類	13773.96	第一類	5177.43	V	V
	第二類	8013.49	第二類之一	338.9		
	第三類	22549.62	第二類之二	1353.95		
	第四類	497.96	第二類之三	569.03		
	第五類	2185.41				
	小計	47020.48	小計	7439.31		
花蓮縣	第一類	17466.51	第一類	8828.06	V	V
	第二類	9628.61	第二類之一	873.12		
	第三類	56577.21	第二類之二	728.78		
	第四類	826.43	第二類之三	312.8		
	第四類(原)	2421.83				
	第五類	1847.71				
	小計	88768.3	小計	10742.76		
臺東縣	第一類	10714.32	第一類	8504.35	V	V
	第二類	6452.44	第二類之一	547.67		
	第三類	66061.81	第二類之二	329.57		
	第四類	2675.94	第二類之三	263.22		
	第五類	0	第三類	8.7		
	小計	85904.51	小計	9653.51		
澎湖縣	第二類	9441.46	第一類	1078.5	V	
	第四類	556.76	第二類之一	201.53		
			第二類之二	25.93		
			第二類之三	105.59		
	小計	9998.22	小計	1411.55		
金門縣			第一類	75.02		
			第二類之一	0.05		
			第二類之三	1.05		
	小計	0	小計	76.12		

直轄市/縣 (市)別	農業發展地 區(類別)	面積(公頃)	城鄉發展地 區(類別)	面積(公頃)	農>城	農一>城
連江縣			第一類	3059.69		
			第二類之三	55.37		
	小計	0	小計	3115.06		
全國	第一類	167954.04	第一類	344322.59	V	
	第二類	379596.25	第二類之一	26764.99		
	第三類	602509.2	第二類之二	52745.03		
	第四類	16564.1	第二類之三	17323.5		
	第四類(原)	5816.19	第三類	444.06		
	第五類	12359.22				
	總計	1184798.06	總計	441598.17		

資料來源：各直轄市、縣(市)國土功能分區圖(草案)繪製說明書、本報告自行彙整

附錄二：「農地發展權移轉法制化相關問題研究」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：114 年 3 月 28 日（星期五）上午 10 時

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：陳組長世超

紀錄：陳宏明

參加人員：

一、學者專家

國立雲林科技大學科技法律研究所王教授服清

二、內政部國土管理署

廖組長文弘

鄭專員鴻文

三、本局出席人員

李副研究員振宇

林助理研究員智勝

陳助理研究員韋佑

發言要點：

國立雲林科技大學科技法律研究所王教授服清（書面審查意見）：

- 一、首先釐清，雲林縣政府 113 年 11 月 19 日向立法院倡議之國土計畫法第 32 條之 1 條文如下：

增訂條文	說明
第1項 中央主管機關對於因國土功能分區劃入農業發展地區之人民，依其不同分區種類及其限制強度，應予合理之補償。 第2項 前項補償，應由中央主管機關應編列預算補償。對於中央主管機關核撥之補償相關經費，直轄市及縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所應專款專用。 第3項 前項補償用途、範圍、對象、公式及設立特別基金之辦法，由中央主管機關定之。 第4項 農地發展權轉移制度之辦法，由中央主管機關定之。	一、本條新增。 二、有別於古典與法律明文規定的徵收，也就是狹義的法定徵收，「應給予補償的」財產權內容—限制之法律規定類型主要有：1. 一旦人民因財產權內容—限制的法律規定超出財產權的社會義務性之界限，則應對其予以補償，否則「無應給予補償的」財產權內容—限制之法律規定是違憲的，其行政執行是違法的。2. 「違法—有責或無責的」類似徵收侵害以及「合法的」具有徵收效力之侵害係非真正的徵收，被錯誤地稱為「徵收」之用語，應該是「財產權的公益犧牲補償請求權」始為正確。3. 非財產權損失的公益犧牲以及類似公益犧牲請求權亦為一種使人民因非財產權之受損，得以補償的思想。因此，就財產權之特別犧牲，應予以補償之意旨及參考德國特別犧牲補償之法理，於第一項增訂合理補償之規定。 三、農業發展地區管制過高，一旦其劃設農地確實會影響地方稅收，故應對地方政府有更合理調配之財政劃分。於各縣市土地有被劃到農業發展地區者，其農地有全國貢獻同時也受有特別犧牲的限制，應由全體人民共同承擔，故應有國家補償經費挹注。因此，為推動法定補償制度及農地發展權，爰增訂第二項中央主管機關應充分提供資源，編列預算並合理調配財政收支劃分及支持農地特別犧牲，應合理補償。另為資源之落實運用，對於中央主管機關核撥之補償經費，應專款專用，不得移作他用。

	四、當國土計畫法以及財政收支劃分法無 明定土地特別犧牲的補償機制時，將 造成法律違憲之重大疑慮。由於人民 財產權(農地使用權)被法律設下超出 合理容忍程度的限制使用，因此需要 設立特別基金來補償農地的特別犧 牲，並用於農地農用的經濟價值之改 善。因此，為規定補償用途、範圍、 對象、補償公式及設立特別基金等， 應符合授權明確性之要求及確保辦法 之合法性，爰增訂第三項作為授權依 據。 五、農地發展權概念最早由英國提出，後 來逐漸演變為開發許可制的依據。農 地發展權移轉 (transfer development rights, TDR)在美國被 廣泛應用並立法化，且有用來做為農 地保育的案例，如馬里蘭州蒙哥馬利 郡、卡爾弗特郡和紐澤西州切斯特菲 德鎮(劉芳慈，民國一百零一年)，透 過設定農地發展權移出基地(農地)的 分配率、接收基地的獎勵容積(建 地)、農地發展權價格，兼顧農地所 有權人權益以達到保育農地的目的。 與農地發展權移轉相似概念，我國主 要應用「古蹟土地容積移轉辦法」與 「都市計畫容積移轉實施辦法」，其 分別於民國八十七年及民國八十八年 公告，迄今國內已有二十多年的操作 經驗，可以過往經驗為基礎，規劃農 地發展權移轉制度，以保育農地並兼 顧農民權益。而農業發展地區之各縣 市不同的農地分配量，將會形成人口 少的縣(市)反而要大量劃設農地的現 象。對此，要求農地保留額度應依據 各縣(市)人口數乘以全國每人平均應
--	--

	負擔的農地作為應保留農地的數額，此種分配額度始為公平。是以，無農地之縣市應到農業縣「租地」、「來買農地發展權」。因此，為規定農地發展權轉移制度，應符合授權明確性之要求及確保辦法之合法性，爰增訂第四項作為授權規定。
--	--

- 二、「農地之特別犧牲」與「農地發展權之轉移」係屬二事，不容混淆。「農地之特別犧牲」源於德國法，係指農地受公權力加諸之限制，致所有權人無法本於所有權得為自由且完整之利用，其受限制之程度已逾「社會義務」之界限，此逾越社會義務之損失，構成農民之特別犧牲，有犧牲即有補償，國家自應就該土地所有權人之特別犧牲而予以補償；「農地發展權之轉移」源於英國法，乃指透過移出基地(農地)的分配率、接收基地的獎勵容積(建地)、農地發展權價格等方式，使「有農地之縣市」與「無農地之縣市」之農地利用取得平衡。
- 三、「農地之特別犧牲」之基礎法理，係因被徵收者之財產權被剝奪，相較於未被徵收之多數人，以形成為公共利益造成特別犧牲顯逾一般財產權的社會義務，基於「負擔均分原則」，應對過度的負擔而為補償；特別犧牲之補償具有憲法上之義務性，亦即立法者應本於憲法義務而制定具「補償條款」之法律，然而關於補償方式，傳統上向認屬「立法形成自由」，得以「金錢補償」或其他相當方式為之；至「農地發展權之轉移」則屬因農民特別犧牲所採取之非金錢型補償方式之一，利用「土地開發權得認係屬可分離之財產權利」、「容積率得為國家公平分配之權力」等概念加以國家財政分配正義制度化。是以，「農地之特別犧牲」應屬憲法最高位階層次之概念，「農地發展權之轉移」僅屬國家財政分配正義制度化之一種，不可本末

倒置、倒果為因，誤認「農地發展權之轉移」優先於「農地之特別犧牲」，應予察覺。

四、質言之，「農地之特別犧牲」因屬憲法最高位階層次之概念，具有憲法上之義務性，實踐上應符憲法「法治國原則」之要求，而應採「法定補償」之方式，以立法方式確定補償之方法、金額及範圍；「農地發展權之轉移」因屬國家財政分配正義制度化之一種，乃國家基於憲法「福利國原則」之精神，而屬「社會補償」之責任，其功能在於彌補國家賠償制度、特別犧牲補償制度之不足，故得另以「農地發展權之轉移」之方式，對受規範限制之農民予以獎勵。

五、甚至，「農地特別犧牲之補償」與「農地發展權之轉移」並非相互衝突之制度，蓋「補償」不影響「獎勵」，國家本於憲法義務而應補償受規範限制之農民，此外，如欲採「補貼」、「補助」、「獎勵」等方式鼓勵農民，屬於「給付行政」之範疇，自無不可；因此，「農地特別犧牲之補償」並不影響「農地發展權之轉移」之存在，要不可謂已立法採「農地發展權之轉移」制度，即無法再採「農地特別犧牲之補償」制度；毋寧認為應先本於憲法義務儘速就「農地特別犧牲之補償」而為立法明定，「農地發展權之轉移」則得因獎勵政策上之需要而另為立法，亦可。職是之故，雲林縣政府所提國土計畫法第32條之1修法條文，將「特別犧牲之補償」列為第1項，「農地發展權之轉移」列為第4項，其重要性之展現位階性與同時並存性，二者互不影響。

六、本報告以美國法發展權之概念為例，固然不失為針對「土地發展權移轉」所為比較法上之研究方法之一，惟不得因著重「農地發展權之移轉」而忽略「農地之特別犧牲」之本旨。吾人重申，雲林縣政

府所提國土計畫法第 32 條之 1 修法條文，將「特別犧牲之補償」列為第 1 項，「農地發展權之轉移」列為第 4 項，足見「特別犧牲之補償」之憲法最高位階層次概念至關重要。

七、國家為了不同之國家目的及各種經濟政策，可以給予私人企業一定的財產價值之利益，稱為行政補助（或經濟補助），這些補助的種類甚多，例如：貸款、補貼、保證、獎助金，或其他優惠措施，例如稅捐減免等，都已成為經濟財政憲法及經濟行政法討論的議題（司法院釋字第 661 號大法官陳新民協同及部分不同意見書）。上述行政補助係行政機關為管理維護或因捐獻獎勵補助等部分，其與國家補償責任係國家對於限制人民財產權若逾越一定之界限，應補償人民財產上之損失，以及人民財產權受國家公權力之限制，已逾越必要之界限，人民財產權即受有「特別犧牲」之憲法價值，有相當大的差異性。

八、私有歷史建築之登錄，其所定著之土地為第三人所有之情形，該第三人使用、管理、處分該土地之權能因文化資產保存法相關規定受限制（文化資產保存法第 34 條第 1 項、第 42 條及第 106 條第 1 項第 7 款等規定參照），已逾其所應忍受之社會責任範圍，而形成其財產權之特別犧牲者，如同國家之徵收，應依一般徵收補償之法理辦理補償。分別對歷史建築所定著之土地所有人，給予減徵部分地價稅及繼承移轉時免徵遺產稅之優惠外，另外應予具徵收效力的特別犧牲補償金（司法院釋字第 813 號解釋大法官林俊益提出協同意見書）。司法院釋字第 813 號解釋也未明確表示容積移轉亦屬相當補償之方式，故古蹟指定享有之容積移轉規定係獎勵措施並非屬於相當補償，更益見經登錄為歷史建築所定著的土地所有人，所受之特別犧牲，尚難謂文化資產保存法已經規定予以相當之補償（司法院釋字第

813 號解釋大法官楊惠欽協同意見書關於是否已有相當之補償部分)。因此，容積移轉並非以金錢或其他適當方式給予土地所有人相當之特別犧牲補償，於此範圍內，不符憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。古蹟指定享有文化資產保存法第 41 條的基準容積移轉(文化資產保存法第 50 條考古遺址指定也享有之)，雖然文化資產保存法對歷史建築之管制密度低於古蹟，但就其等所定著之土地言，兩者所受之限制實屬相當，基於平等原則，若基準容積移轉係屬於相當補償之方式，然何以歷史建築所定著之土地，卻無類此之法定容積移轉？可見立法者無意以基準容積移轉作為特別犧牲補償之方式。上述可資證明的是：都市計畫法第 83 條之 1 及所授權訂定之都市計畫容積移轉實施辦法，雖有關於歷史建築之保存維護得以容積移轉方式辦理之規範，但所適用地區，以實施容積率管制之都市計畫地區為限。文化資產保存法第 41 條規定古蹟定著土地原依法可建築之基準容積受到限制部分得等值移轉至其他地方建築使用；另文化資產保存法第 99 條第 1 項、第 100 條第 1 項針對古蹟及其坐落土地，亦有免徵房屋稅、地價稅及遺產稅等租稅優惠之規定，俾對古蹟所有權人所受之限制給予獎勵(見文化資產保存法第 9 章獎勵)，以衡平其損失。故依前述亦可推知，其獎勵優惠亦不影響「補償」的同步給付，二者可以兼籌並顧，互不排斥。

九、關於補償方式相當多元，吾人以為在無法確認最為公平之補償方法時，應以「金錢補償」方式為之，蓋針對農民因無法自由變更土地利用而遭受之犧牲損失，以「金錢補償」加以填補之方式較符合全國受犧牲之農地所有權人所期待之公平，故本報告應著重補償界限之區辨、所受特別犧牲與非受特別犧牲之間的衡平、補償金額之計算等，此不僅於德國學術上發展行之有年，甚於美國法上亦多所討

論，而非僅著墨在「農地發展權之轉移」上有關開發權之送出基地及接受基地間之討論，否則研究過於狹隘，逸脫「特別犧牲」憲法層次概念之最高位階與拘束力，誠為可惜。

十、至於其他學者一再提出「社會義務，無涉特別犧牲」之見解，本人無法信服，固然不論農地，所有之財產權基於公益性、公共目的，均國家規範之束縛，此即所謂財產權之「社會義務」，此觀我國民法第 765 條規定：「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉」理屬當然，然而受規範人所受之束縛已逾越該「社會義務」，逾越之部分自構成「特別犧牲」，國家應予補償，此乃吾人所謂「特別犧牲理論」之核心概念，該「特別犧牲理論」之憲法最高位階層次概念發展，在德國已超過 1 個世紀，相當成熟，不論留學歐陸或美國之學者均已嫺熟，自不待言。

十一、農民因國土計畫法而致個別變更農地利用之重大困難，致其僅能務農之命運，當然超過社會義務之範疇，明顯構成特別犧牲；比較我國原住民保留地禁伐補償條例已有關於「特別犧牲」規範，因禁止原住民身分之所有權人或合法使用權人於原住民保留地墾伐而予以補償，可知我國法早已採用「特別犧牲」之憲法最高位階層次概念。若誤解農地之利用受犧牲仍僅在「社會義務」範圍內，誠為我國學術發展史上之一大憾事。

十二、與其鑽研「農地發展權之轉移」有關開發權之送出及接受，反倒來探究我國法關於「特別犧牲之補償」立法明文規定之臚列及對比，尤為重要；而參照、對比我國原住民保留地禁伐補償條例以及其他已採「特別犧牲之金錢補償」立法之法律，就國土計畫法採行

「特別犧牲之金錢補償」之補償規定，設計出最妥適、最合理之補償金額及範圍，更是我國政府刻不容緩之要務。

參採情形：

- 一、第一點至第五點意見，係學者就其所倡議之「農地之特別犧牲」與「農地發展權之轉移」等主張作進一步闡釋與釐清，錄供參考。
- 二、第六點意見，有關劃設農業發展地區是否形成特別犧牲，各方有不同看法，迄未有定論。本報告第 21 頁至第 23 頁已明確引述正反雙方就「劃設農業發展地區是否對農地形成特別犧牲」之主張及其所持理由，尚非有所忽略。
- 三、第七點及第八點意見，係學者為釐清「行政補助(或經濟補助)」與「國家補償責任」之差異性所為論述，進而提出「補償」及「獎勵優惠」得並存之主張，錄供參考。
- 四、第九點及第十二點意見，依我國釋憲實務(司法院釋字第 400 號、第 440 號、第 747 號及第 813 號解釋參照)，人民之財產權因公益受有特別犧牲時，國家應給予相當之補償，至於是否構成特別犧牲，則須就個案情形加以判斷。查國土計畫法之計畫架構下將農業發展地區分為第一類至第五類，劃設條件及受到管(限)制程度各有不同，是有關各類別土地之限制情形是否構成特別犧牲，仍須視將來司法實務就實際個案情形之判斷結果而定。
- 五、第十點及第十一點意見，係學者針對其他學者所提「社會義務，無涉特別犧牲」之見解表示不同意見，錄供參考。

內政部國土管理署：

- 一、有關劃設農業發展地區是否形成特別犧牲，允宜審慎評估各方意見

一節：

- (一) 依國土計畫法第 22 條第 1 項規定，直轄市、縣（市）政府應於各該市（縣）國土計畫公告實施後，依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，辦理國土功能分區圖繪製作業，亦即現階段直轄市、縣（市）政府劃設之農業發展地區係依國土計畫法第 20 條第 1 項第 3 款，及內政部、農政單位與直轄市、縣（市）政府分別於 107 年 4 月 30 日與 110 年 4 月 30 日公告實施之各級國土計畫訂定農業發展地區各分類之劃設條件，並視當地農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形，經與中央及地方農業主管機關共同檢視後，據以劃設。
- (二) 為利區域計畫制度能平順轉軌至國土計畫制度，依內政部法規委員會審竣之「國土計畫土地使用管制規則（草案）」規定，農業發展地區各分類得依其農業空間特性，從事農業產、製、儲、銷、休閒農業、農舍等使用，讓實際務農之農民使用更便利，且為降低制度轉換時產生之擾動，農業發展地區範圍內屬原區域計畫法編定之建築用地，亦可允許住商等建築使用，並維持原使用強度。換言之，原於區域計畫法之既有合法使用，未來於國土計畫法仍將保障其使用，且更為放寬農業發展地區內涉及農業相關生產、生態及生活之相關使用項目，進而促進農業多元利用。
- (三) 此外，國土計畫更賦予直轄市、縣（市）政府規劃及管理權限，劃設為農業發展地區後續除得搭配農業主管機關研擬之空間計畫研議調整劃設條件外，直轄市、縣（市）政府亦得因應未來產業使用需求，研擬具體計畫，依據國土計畫法第 15 條規定主動辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討，評估調整劃設其他適宜產

業利用之國土功能分區及其分類，透過計畫引導土地合理利用，避免土地零星破碎。

- (四) 綜上，劃入農業發展地區之土地，未來仍得循國土計畫法及相關法令規定，依其空間特性持續從事農業相關使用，並取得其產生之經濟性，未剝奪其財產權，且國土計畫亦存有直轄市、縣（市）政府定期檢討空間計畫之變更權，使直轄市、縣（市）政府能因應整體永續及產業趨勢調整國土功能分區及土地使用方式，應非屬司法院釋字 440 號解釋所稱「特別犧牲」情形，爰無涉補償問題。

二、有關農地發展權移轉如採容積移轉方式進行，允宜將歷年容積市場供給需求變化情形納入立法政策評估考量一節：

- (一) 依據本報告所載無論美國或國內制度規定，一旦經容積移轉後之送出基地，該等土地未來於使用上將受到相關限制，包含將所有權之全部或部分贈與登記為國有或供公共空間使用等，亦即倘農地發展權得採容積移轉方式進行，該等農地未來將僅得持續維持農地使用，尚無法從事農業生活等相關使用，故建議前開機制應先向各直轄市、縣（市）政府明確說明且經討論獲致共識後，始得進一步界定送出及接受基地範疇。
- (二) 又考量美國國土幅員廣大且屬聯邦制，無論國情、文化及空間計畫體制等均與國內有所差異，倘逕以美國提倡之容積移轉制度直接比擬現行國內制度，將有失公允，故建議仍先回歸探討我國推動農地發展權移轉之可行性，並評估以空間計畫作為容積移轉方式之指導，以避免土地捐客趁機低價大量收購農地，圖取農地發展權移轉之潛在利益，讓實際務農者無法真正受益，也將對於政

府財政、土地管理、交易秩序等產生嚴重衝擊，不利於追求國家永續發展。

- (三) 倘經與專家學者、直轄市、縣（市）政府及社會各界廣泛討論後獲致可繼續研議之共識，惟因該機制與現行國內相關法規所推動之容積移轉制度不盡相同，例如文化資產保存法所訂送出基地係指具建築行為古蹟等，其與農地性質不同，且現行機制亦無跨縣市可辦理容積移轉之規定，實務執行之可行性仍待研析。

三、有關明確界定農地發展權移轉之適用對象一節：

經檢視本報告係以原依區域計畫法劃定之特定農業區及一般農業區面積，對比各直轄市、縣（市）政府函報本部審議國土功能分區圖（草案），涉及農業發展地區各分類之劃設面積，以此說明區域計畫與國土計畫之劃設差異。然依內政部 107 年 4 月 30 日公告實施全國國土計畫所訂通案劃設條件而論，其中農業發展地區第 3 類至第 5 類之劃設成果，原則應未含括原依區域計畫劃定之特定農業區及一般農業區，故建議相關比較之方法論應再予調整。

四、有關農地發展權跨縣市移轉涉及地方自治事項，允宜由中央主管機關邀集各直轄市、縣（市）政府先行商議，且檢討規劃如何與現行法制銜接一節：

- (一) 依本報告所述，現行國內尚無跨縣市進行容積移轉之相關規定，且前開資料亦指出有別於美國發展權移轉制度係認為農地、林地等需要保護的土地，其潛在發展權得與所有權分離，移轉至另一宗土地集中開發使用，且依國內現行制度係明定農業用地應依「農地農用原則」確供農業使用，既非屬可建築土地，亦無容積可供移轉。

(二) 是以，內政部仍建議於探究農地發展權如何移轉及研訂其計算方式前，應先予釐清現行體制下是否係賦予農地可發展之權利，並論證劃設為農業發展地區是否屬特別犧牲範疇後，始進一步探討所謂容積移轉相關細節性規範，包含跨縣市容積移轉等議題，俟政策方向確認後，再行召開相關會議邀集各直轄市、縣（市）政府共同商議，以獲取共識，併同研議法制面之銜接課題。

五、綜上，考量本報告所探討「農地發展權移轉法制化相關問題研究」涉及農業部權管之農業發展條例及農地管理等相關規定，故建議後續倘有類此會議，亦請加邀農業部共同討論，以資周延。

參採情形：

- 一、第一點意見，係主管機關就其認為劃設為農業發展地區非屬特別犧牲之相關說明，錄供參考。
- 二、第二點及第四點意見，與本報告意見並未相左，錄供參考。
- 三、第三點意見，已參採修正。
- 四、第五點意見，本報告主要係針對國土計畫中農業發展地區之分類及其管制內容、現行容積移轉制度及農地發展權移轉法制化相關問題進行探討，衡酌前開事務均屬內政部權管，爰僅邀請內政部參加，爰相關意見，錄供參考。

李副研究員振宇：

- 一、本報告針對農地發展權移轉法制化探討中提出「國土計畫法對農業發展地區土地之使用限制，是否形成特別犧牲？實乃創設農地發展權移轉制度之前，必須先行確定之關鍵問題」，若此，國土計畫實施後對於農地是否形成特別犧牲，確實需由主管機關及相關單位共同商

議，同時納入檢視實施國土計畫前後，農地相關法令所容許開發項目或允許使用內容等檢討比較，以利後續是否執行補償暨補償方式之確認。

二、農地發展權移轉之制度設計涉及內政部國土管理署、農業部及各直轄市及縣(市)政府，也牽涉農民權益及都市容受力等相關問題，農業發展地區多屬非都市土地，將來須依國土計畫法進行規範及管制，建議仍需透過公聽會等方式溝通說明，以爭取地方政府及民眾認同。

三、相對於都市發展地區，非都市發展地區之人口數及公共設施需求較低，也較無接受容積移入的需求，而現行都市計畫容積移轉辦法規定之送出基地與接受基地應位於同一都市計畫主要計畫區域內，倘未來以容積移轉作為補償方式，主管機關宜就不同情境模擬容積移轉之結果，據以評估適用範圍及執行機制，以資周延。

參採情形：

第一點至第三點意見，係提供主管機關參考之建議事項，錄供參考。

陳助理研究員韋佑：

一、本報告盤點發展權移轉於我國法制上發展，列敘發展權移轉之概念及美國相關法制，並針對發展權移轉概念於我國法制發展之現況進行盤點，研析農地發展權移轉法制化可能面臨的問題及提出立法政策建議，值得肯定。

二、我國現行法制關於發展權移轉之制度，計有文化資產保存法第 41 條古蹟、都市計畫法第 83 條之 1 公共設施保留地、都市更新條例第 66

條保存價值建築，水利法第 82 條河川區域內無法使用之私有土地，其中既成道路(公共設施保留地)及指定古蹟，分別依司法院釋字第 400 號解釋、第 813 號解釋，認屬對土地所有人構成個人之特別犧牲，補償制度設計均採用容積移轉制度。劃設農業發展地區，限制土地使用之性質及強度，是否構成土地所有權人個人之特別犧牲，其權利受限制強度是否可比如指定古蹟及公共設施保留地之犧牲強度，其公益性強度是否已達公法上特別犧牲程度，似仍待審酌。

三、我國釋憲實務對於發展權移轉概念，對於既成道路(公共設施保留地)及指定古蹟係認其對土地所有權人形成個人之特別犧牲，因此規劃容積移轉制度設計資為補償，依司法院釋字第 400 號解釋、第 813 號解釋脈絡，特別犧牲與容積移轉等補償措施似有因果補償關係。因此如將農地特別犧牲補償與農地發展權移轉制度並列同時適用，是否有同一事件重複補償之爭議，似仍待審酌。

四、如政策上確定規劃農地發展權，允宜先就農地發展權之定義、對不同分區種類及不同限制強度、對所有權人造成之負擔程度，予以明確定義，始得為相應補償措施設計，而為完整制度之規劃。

參採情形：

一、第三點意見，係針對學者書面審查意見第五點所為建議，爰錄供參考。

二、其餘各點意見，與本報告內容並無相左，錄供參考。

林助理研究員智勝(書面審查意見)：

一、本報告第 21 頁：「以雲林縣為例：其農業發展地區第一類土地面積即占全國 21.8%，人均農地面積為全國人均的 4.5 倍。劃設為農業發展

地區後土地之使用用途將受到限制，農地價值將無翻轉空間的機會，使農地遭受特別犧牲」。然根據媒體報導國土計畫法，中央與地方意見大相逕庭。地方政府主張國土計畫法應納入「農業權」、「農地發展權」，維護農民權益；內政部則認為，農業權實為「農地發展權」，只是擴增農地開發的空間，將造成農地水泥化，並與國土計畫牴觸。因此本報告問題研析與建議第四點指出：「農地發展權跨縣市移轉涉及地方自治事項，允宜由中央主管機關邀集各地方政府先行商議，以凝聚共識」，敬表贊同。國土計畫係為土地使用的上位指導原則，未來包括土地的規劃、管理及審議權力均可能回歸各縣市政府。綜上觀之，農地發展權移轉牽涉不少利害關係人，建議主管機關宜先瞭解各利害關係人的訴求內容及參與條件，以利後續協商、決策及推動。

二、本報告第4頁之用詞定義，定義發展權、接受區、送出區、發展權移轉4個用詞，應是指農業發展權（指「發展權移轉制度」，Transfer of Development Rights，簡稱TDR）。然本報告既為「農地發展權移轉法制化相關問題研究」，就翻譯觀之，農地發展權應為(Farmland Development Rights，簡稱FDR)。惟為避免混淆，建議「農地發展權移轉」亦仍請完整定義用詞。另查國土計畫法第3條、第4條、第6條、第7條、第20條、第21條及第26條條文中皆用「農業發展」4字，本報告表三、表四及提及之國土功能分區圖，亦採用「農業發展」，並非「農地發展」。根據內政部所述，舉凡農民從事農業生產的基本權益，包括農地的使用權、農業生產的權利、獲得合理農業收益的權利等，均屬「農業權」的涵蓋範圍。農業發展權，主要的討論內容為「土地未來可能的開發權利」。至於「農地發展權移轉」涉及農地發展權價值的計算、移轉的範圍(同一縣市或跨縣市)，以

及移轉機制建立等議題。因此，「農地發展權」係指土地用途由農業用地轉為建設用地時獲取經濟利益的權利。綜上，「農地發展」與「農業發展」是否為同概念及其涵蓋範圍，建請補充說明。

三、贊同本報告美國發展權移轉之概念及法制設計之立法例參考，建議後續仍須注意與我國國情發展相契合。土地之使用為動態，國土計畫法機制設計初衷以兼顧農業發展、國土保育及民眾權益為目標。然相關國土計畫或農地發展並非為了維持現況，而是重新盤點各地實情與未來需求，並進行整體動態調整。我國古蹟土地容積移轉辦法與都市計畫容積移轉實施辦法分別於民國 87 年及 88 年發布，迄今已有 30 多年。目前部分縣市已有容積移轉制度與應用實例，其觀念即源自於發展權移轉制度，主要使用在都市計畫中作為取得公共設施保留地或保護古蹟土地。建議主管機關可以過往經驗為基礎，規劃農地發展權移轉法制，以兼顧農業發展及農民權益。

參採情形：

- 一、第一點及第三點意見，係提供主管機關參考之建議事項，錄供參考。
- 二、第二點意見，「農業發展地區」係國土計畫法所定 4 大國土功能分區（國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區）其中之一，本報告相關用詞並無違誤。至於本報告主題及內容均使用「農『地』發展權移轉」一詞，係考量發展權移轉概念下之送出基地或接受基地均指土地，故以「農地」稱之。

散會：上午 11 時