

新北市捷運周邊整體開發區實施增額容積初探

基金預算科 林甘泉

臺北都會區大眾捷運路網於松山線完工通車後，以臺北市為中心的捷運系統已趨成型，惟以整個大臺北都會區而言，需俟「三環三線」(表一)計畫完成，捷運路線深入人口稠密地區並串聯現有路廊，俾能提供更完善的服務並使原有路線效益最大化。捷運建設屬國家重大工程計畫，所需經費龐鉅，三環三線尚處規劃及興建之路線中，屬新北市負擔部分保守估計超過2仟億元，如何利用捷運自身效益籌措財源，已成為當前重要議題。

近年來，捷運系統建設於財務計畫中，已引進運輸導向的都市發展(Transit Oriented Development,TOD)概念，其初衷係藉由捷運快速運輸人潮之特性，進行不同於傳統形式的都市規劃。操作上有小尺度的捷運車站用地聯合開發、捷運獎勵容積等實施於場站用地本身之方式，以及較大範圍，於捷運路線進入地區之車站周邊服務範圍內進行土地使用變更、增額容積、整體土地開發(區段徵收及市地重劃)等方式。

TOD的原理都是經由各樣的規劃提高土地使用強度，並設計一定的機制將提升之土地價值之一部分回饋給捷運建設，即捷運財務計畫中的自償性收入。惟目前的TOD方法包括增額容積在內，仍處於政策擬定的階段，國內尚未有任何營運中的捷運路線可作為前例依循，更細膩的設定與資金回收機制亦未明朗。本文目的即在探討增額容積與整體開發是否得並行辦理，因所影響金額龐大，且與新北市目前辦理方向略有不同，爰綜整說明討論，期藉由增額容積實施範圍擴大之探討，加速籌措捷運建設經費之財源。

一、捷運增額容積

增額容積是TOD的一種方法，係考量交通建設有助於紓解環境壓力，因而可提高容積上限，增加都會區空間使用面積，容許更多的居民進駐。其操作方式是在捷運場站周邊一定半徑範圍內(圖一)，開放新建或改建之建築物得申請於基準容積外另增加容積，增加之容積使該筆土地可建築樓地板面積上升，進而使土地價值隨之提升，而取得該增額容積之土地所有權人，須因此給付相對應之價金，將所獲得利益之一部分回饋予社會大眾，尚符合土地漲價歸公之基本公平原則。

表一 三環三線計畫路線

計畫	捷運路線
三環	文湖線
	環狀線(第一&第二階段)
	中和新蘆線
	萬大—中和—樹林線
	板南線(含延伸頂埔段)
	三鶯線
三線	機場捷運
	淡海輕軌
	汐止民生線
	安坑線

以圖二萬大線第二期 LG20、LG21 站周邊增額容積示意圖為例，可看出其土地面積於實施範圍內之比例甚低；更由於目前都更推展不易，既有建物重建之期程難以掌握，捷運路線擬定財務計畫時皆僅能查估增額容積實施範圍內的老舊建築物，乘以一定比例後，假設為增額容積可能實現標的，**雖然已採保守估計，但未來實現的風險仍然偏高。**

(二) 整體開發區

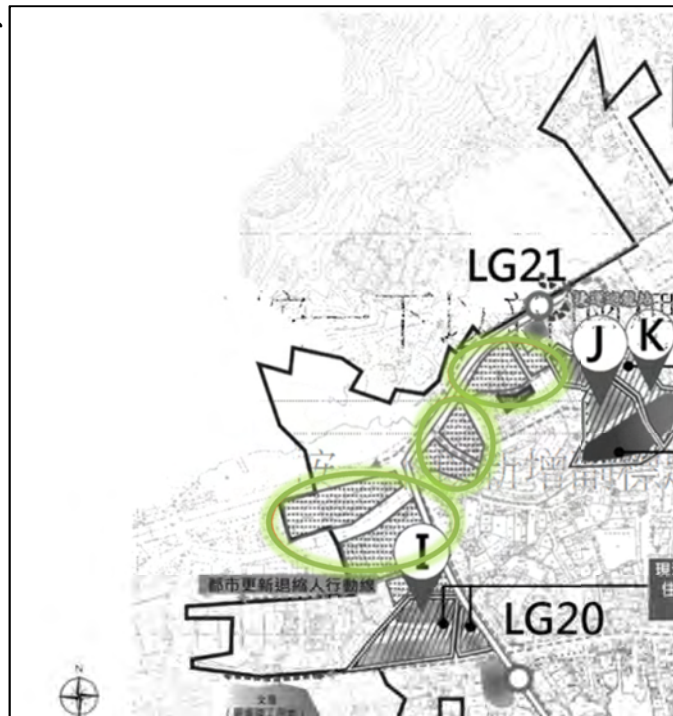
整體開發區係指市地重劃、區段徵收等大規模土地開發地區。由於開發完成後幾乎皆為尚未興建之土地，倘增額容積之規定發布時程配合得宜，應屬最容易實現增額容積理念之地區，且經開發後土地單價提升，所帶來增額容積價金之增幅應能有效紓解捷運建設資金困窘之現況，**惟新北市現行政策係考量市地重劃及區段徵收已先大幅提高土地使用強度，倘再加入增額容積，恐有過度開發及破壞環境品質之虞。**

爰此，在新北市已採計 TOD 效益的各捷運路線之財務計畫中，增額容積價金對建設經費之挹注始終有限，遑論未來仍有無法實現之可能。以捷運環狀線與機場捷運交會之新北產業園區站(Y19、A3)為例，場站周圍 500 公尺實施區面積約 79 萬平方公尺內，有約 30%的土地屬新莊北側知識產業園區區段徵收計畫、另各約 20%及 15%土地屬新莊副都心市地重劃計畫及新莊頭前市地重劃計畫，惟新北市採行區段徵收及市地重劃區內不設定增額容積之政策，於環狀線財務計畫中僅計入具開發潛力之街廓面積約 11,304 平方公尺，占實施區內面積約 1.44%，考量該範圍內無法實施之捷運場站、道路、公共設施用地後，該比例仍不盡理想。

三、整體開發區應辦理增額容積之理由

增額容積惟有配合大型土地開發，始得有效落實，可觀之價金收入更可挹注新北市之捷運建設。以新北產業園區站為例，以下依據環狀線第一階段財務計畫估算之成果，推算前段所述新莊副都心、新莊頭前及新莊北側知識園區土地開發區倘實施增額容積之可能收益(假設增額容積價值、容積增額比例及乘數比例皆與財務計畫設定之地區一致)。

試算公式與結果如下：



圖二 萬大線 LG20、LG21 站增額容積

$$\text{開發區總價金} = \text{已設定地區總價金} \times \frac{\text{開發區面積比例}}{\text{已設定地區面積比例}} \times \text{開發區可建築用地比例}$$

開發區名稱	計算式	總價金(千元)
新莊副都心市地重劃	$316,990 \times \frac{20\%}{1.44\%} \times 55\%$	2,421,451
新莊頭前市地重劃	$316,990 \times \frac{15\%}{1.44\%} \times 55\%$	1,816,089
新莊北側知識園區區段徵收	$316,990 \times \frac{30\%}{1.44\%} \times 40\%$	2,641,583
捷運新北產業園區站周邊整體土地開發增額容積總價金推估		6,879,123

備註：開發區可建築用地比例，於區段徵收區係以抵價地 40%計算、於市地重劃區係扣除抵費地 45%後計算。囿於資料不易取得，本表估算結果為粗估之價金。

根據上表粗估結果，單以新北產業園區站為例，倘新北市於整體開發區皆設定增額容積，即可獲得約 69 億元之價金挹注。

茲將區段徵收區及市地重劃區設定增額容積之優點分述如下：

(一) 增額容積申請量大，價金收益可觀

區段徵收及市地重劃區之優勢，係**土地開發完成後，有大規模的空地供開發建設，幾乎全區內之可建築用地皆可申請增額容積**，況新開發區之土地單價及增額容積申請率應較既有建築區高。以圖三為例，左圖為財務計畫中之增額容積設定，預設標的為零星老舊建築物，規模相對不大，增額容積效益甚低；右圖為新莊副都心及頭前重劃區皆設定增額容積之情況，比較左圖多了許多大面積的街廓可作增額容積，實能展現 TOD 之成果並得到相當可觀之價金。



圖三 Y19 新北產業園區站假設情況實施增額容積示意圖

(二) 增額容積價金回收迅速，有效支援建設資金需求

現有增額容積之策略係設定於捷運營運年期內回收價金，時點無法確定，期間動輒以 2、30 年計；倘整體開發區可實施增額容積，**則土地開發完成後，建築物興建前即可回收價金**，對於捷運資金之需求可迅速挹注。

(三) 大量實現增額容積，切合 TOD 原初目的

TOD 的基本概念係增加單位土地使用效益並解決精華區土地供給不足之問題。惟現行新北市增額容積之政策，使得捷運場站周邊增額容積可實現量相當稀少，恐影響當初 TOD 推動理想之實現。

(四) 土地增額價值回歸公庫，符合公平正義

區段徵收及市地重劃地區於設定基準容積時，不甚可能排除捷運帶來之直接效益而逕予考量，導致增加之價值隱含於基準容積中分配給地主，爰應實施增額容積將公共建設之外部經濟內部化為價金收入挹注公庫，始符合公平精神。

四、結論

TOD 相關制度之建立與推展，乃屬當前健全政府財政之重要事項。本文核心訴求係應全盤檢視現行都市計畫之容積率設定是否已將捷運建設之運輸效益納入其中；已納入考量者，應進一步「區分」出捷運交通運輸效益創造之容積，將不應歸屬於私人利益之公共建設效益確實回流公庫；而未納入考量者，則應本於交通設施產出之運能與便利性，於不破壞環境品質的前提下，增加土地使用強度，使捷運建設發揮最大之效益。

新北市現有 5 條興建中捷運路線及 9 案規劃之捷運建設計畫，倘皆通過中央確定興建，所須經費龐鉅，亟需拓展財源挹注。爰此，應儘速整合相關局處意見，擬定新北市捷運周邊開發中與規劃中整體開發區實施增額容積之對策。