

調 查 報 告

壹、案由：財政部國有財產署與華固建設股份有限公司於102年5月23日簽訂「財政部財政人員訓練所及其周邊國有土地合作開發契約」與設定地上權契約，華固建設股份有限公司於設定地上權標的之土地興建「華固新天地」房屋銷售，購屋民眾僅取得「地上權區分所有建物使用權」，恐生房屋權屬不清、承購戶貸款不易等相關問題，有深入了解之必要案。

貳、調查意見：

財政部國有財產署(下稱國有財產署)與華固建設股份有限公司於民國(下同)102年5月23日簽訂「財政部財政人員訓練所及其周邊國有土地合作開發契約」(下稱合作開發契約)與設定地上權契約，華固建設股份有限公司(下稱華固建設)於設定地上權標的之土地興建「華固新天地」房屋銷售，因購屋民眾僅取得地上權區分所有建物「使用權」，衍生房屋權屬不清、承購戶貸款不易、使用權之法律性質爭議、可否辦理登記等相關問題，爰立案調查。

案經內政部¹、法務部²、財政部³、金融監督管理委員會⁴(下稱金管會)、國有財產署⁵、臺北市政府⁶、臺北市政府地政局⁷就有關事項查復併附佐證資料到院，並於107年1月18日詢問國有財產署、內政部地政司、法務部

¹ 內政部106年12月1日內授中辦地字第1060443100號函。

² 法務部107年1月11日法律字第10703500740號函。

³ 財政部107年3月5日台財稅字第10700525580號函。

⁴ 金融監督管理委員會106年11月30日金管銀控字第10600270300號函。

⁵ 國有財產署106年12月1日台財產署改字第10650004890號函。

⁶ 臺北市政府107年1月12日府地登字第10700005200號函。

⁷ 臺北市政府地政局106年11月17日北市地權字第10609534000號函。

法律事務司、金管會銀行局、臺北市政府法務局及地政局相關主管人員，業已調查竣事。茲臚列調查意見如下：

一、財政部於99年1月7日訂定國有非公用土地設定地上權作業要點，依第14條第1項規定地上權人不得將地上權或地上物之一部或全部讓與他人，該作業要點嗣於102年9月30日修正，依第16條之1第1項規定，符合該項規定之情形，地上權人得將地上物之一部連同應有之地上權應有部分讓與他人。本案合作開發契約簽訂日期為102年5月23日，適用修正前之規定，爰華固建設銷售之「華固新天地」建物承購人僅取得房屋使用權，而無地上權及房屋所有權。基於物權法定主義，使用權既非法定物權之一種，法務部及內政部均認為是債權且較接近有名契約「租賃」，故衍生使用權承購人得否向金融機構辦理房屋貸款、得否向地政機關辦理土地登記等爭議，於106年3月間肇致華固建設與部分使用權承購人之消費爭議，國有財產署對於華固建設依當時法令及雙方契約所銷售僅有使用權之房屋，因雙方認知不同衍生與承購人間之諸多紛爭及貸款困難，允宜基於地上權業務主管機關之立場，協調法務部、內政部及金管會等相關機關協助處理。

(一)國有財產署與華固建設之簽約經過及適用法令：

1、國有財產署與華固建設於102年5月23日簽訂合作開發契約與設定地上權契約，目的是配合財政部辦公廳舍、財政部財政人員訓練所(下稱財訓所)學員宿舍及現有建物結構補強整建需求，規劃以招標設定地上權方式(地上權存續期間為70年)開發財訓所及其周邊國有土地，將前述需求納入招商條件要求廠商興建、整建。得標廠商於得標後，除繳交權利金及每年地租，並須為政府興建辦公廳舍、財訓所學員宿舍及辦理財訓所現

有建物結構補強暨外牆整修整建工程；得標廠商自行興建營運部分應自負經營管理全部責任。經公開招標程序，由華固建設得標後，即著手開發上開工程。

- 2、然依99年1月7日訂定之「國有非公用土地設定地上權作業要點」第14條第1項規定，華固建設所銷售之「華固新天地」建案承購人僅取得使用權，而無地上權及房屋所有權，肇致本案爭議；另該要點後於102年9月30日修正，惟因「華固新天地」乙案之合作開發契約簽訂日期為102年5月23日，故僅能適用舊法。

(二)上開作業要點之訂定與修正背景概述如下：

1、訂定：

- (1) 背景：財政部基於推展地上權業務需要，於99年1月7日訂定「國有非公用土地設定地上權作業要點」，彈性放寬設定地上權之權利金(土地市價3至7成)、地租計收基準(土地申報地價年息1%至5%)，延長地上權存續期間最長為70年，惟仍維持已停止適用之「國有非公用土地設定地上權實施要點」中，不得一部分讓與地上權及房屋所有權之規定。
- (2) 依上開作業要點第14條第1項規定：「地上權存續期間，執行機關不得同意地上權人將地上權或地上物之一部或全部讓與他人。但經受讓人承諾繼受原地上權契約之各項權利義務，並願一併受讓地上權及地上物之全部者，不在此限。」因地上權或地上物不得讓與，爰地上權區分所有建物之承購人僅能取得土地及建物之使用權，並無所有權。該項規定於101年9月11日移列為第16點第1項，內容未修正。

- (3) 本案合作開發契約及設定地上權契約簽訂日期為102年5月23日，係於上開作業要點同年9月30日修正前之施行期間，爰華固建設不得將地上權或地上物之一部或全部讓與他人，換言之，華固建設銷售之「華固新天地」建物承購人僅取得使用權，並無地上權及房屋所有權。

2、修正：

- (1) 背景：考量僅有使用權之住宅融資貸款困難及招標地上權案件標脫率、溢價率有漸往下降趨勢，財政部於102年9月30日修正上開作業要點，規定於一定條件下，放寬地上權及地上物得一部讓與。
- (2) 修正後之作業要點第16條之1第1項規定：「依第3點第1款規定辦理設定地上權，其地上權人興建之地上物為區分所有建物，且符合下列規定者，執行機關得同意地上權人將地上物之『一部』連同應有之地上權應有部分讓與他人：(一)地上權原得標人或依前點規定⁸辦理全部讓與之受讓人，與執行機關簽訂無償委託管理契約，負責地上權存續期間受讓之各地上權人應繳納地租之收繳、欠租催繳等相關管理事宜，並繳交履約保證金。(二)受讓人承諾繼受地上權契約之各項權利義務。(三)受讓人承諾地上權消滅時，將地上物所有權無償移轉登記為國有，並無條件遷離。」準此，只要符合該項規

⁸ 該作業要點第16點規定：「地上權存續期間，符合下列各款規定者，執行機關得同意地上權人將地上權或地上權及地上物之全部讓與他人：(一)辦理轉讓後之地上權或地上權及地上建物所有權之總登記人數僅限一人。(二)受讓人承諾繼受地上權契約之各項權利義務。(三)受讓人承諾地上權消滅時，將地上物所有權無償移轉登記為國有，並無條件遷離。(第1項)財政部核定專案辦理設定地上權者，執行機關為前項同意，應先徵得中央目的事業主管機關之同意。(第2項)」

定之情形，地上權人即得將地上物之一部連同應有之地上權應有部分讓與他人。

(3) 據法務部函復提供該部於103年1月15日邀集專家學者召開「研商以地上權之區分所有建物使用權提供設定權利質權可能性之探討」會議紀錄，其中發言要旨記載：

〈1〉不動產開發商業同業公會全國聯合會(下稱不動產開發公會全聯會)代表：問題的源頭在於公有土地目前以不出售為原則，所以在實務上有很多這種土地，都位於住宅區，透過興建住宅出售，財政部在102年9月30日允許國有非公用土地以分割出售的方法，處理地上權人興建的建築物。而所謂分割出售，就是出售建築物的區分所有權，以及對應的地上權持分。這種方式除了可活化國有資產以外，也可以讓買受人取得建築物的所有權以及地上權持分，讓經濟比較弱勢的民眾能拿到建物的所有權及地上權的持分進行融資。但是過去有段時間，在這些標售的地上權土地上所興建的房屋不能分割出售，所以建築物買受人並未取得房屋所有權，如果不承認買受人取得的房屋使用權可以當作設定質權之標的，就會讓消費者在居住上面臨困境。102年9月30日作業要點修正發布以後，新的案件沒有問題，但現在的問題是在93年以後至102年的案件。

〈2〉國有財產署代表：增訂作業要點第16點之1時，很審慎的思考以往的案件。當初大概有10年的時間，地上權按照當初市場環境，以及地上權不能全部讓與的條件下，評定權利

金底價，然後所有條件事實上都記載於契約，公告時也說明所有的條件，這個地上權不能讓與，也按照這樣的條件去訂權利金底價，經過公開市場的競標，得標以後，得標人繳錢，雙方簽訂契約，所以現在沒辦法回到過去的情形，經過10年之後，按照現在的時空環境，實務上沒有辦法溯及。

(三)地上權區分所有建物使用權，多被認為是債權，非屬物權：

1、法務部函復表示：

(1) 按建築物與其所在之基地，乃兩個獨立之不動產，然建築物必須建築於基地上，故建築物對於基地必須有正當使用權源，方能合法存在。該使用權之取得，包括物權(例如地上權、典權)或債權(例如租賃、使用借貸)等不同性質之使用權。易言之，建築物使用權之承購人所取得基地使用權源，其性質上並非一律均屬物權。又債權僅有相對性，僅得對抗特定人，僅以特定人為義務人，而要求其為一定行為之權利，債權人不得向債務人以外之第三人主張權利。物權則具絕對性，可對抗不特定一般人，且其得喪變更，須有一定的公示方法，以維護交易安全。關於建商將設定土地地上權之建築物對外銷售使用權時，該使用權之性質為何，學說容有不同意見，有學者認為，倘建商僅使承購人取得定期使用房屋及土地之權利，並未將地上權移轉登記予承購人時，該承購人所取得權利之性質上僅屬於「債權」，而非物權。

(2) 法務部於103年1月15日邀集專家學者召開「研商以地上權之區分所有建物使用權提供設定權

利質權可能性之探討會議」：

〈1〉會議結論：有關地上權之區分所有建物使用權是否為民法第757條所稱習慣法之物權乙節，內政部地政司之意見認為參照最高法院17年上字第613號民事判例，習慣法之成立，須以多年慣行之事實及普通一般人之確信為其基礎，地上權人將標的物土地之使用權讓與他人，該使用權是否為物權？是否已具有多年慣行之事實及滿足習慣法之要件？以及法院是否承認？亦需形成司法見解。地上權人於標的物土地建造區分所有建物後，分別讓售時，與區分所有建物買受人約定土地使用權移轉於買受人，此為地上權人與區分所有建物買受人間債之關係(債權)。又該使用權之讓與若為有償者，與民法有名契約性質最相近者為租賃。

〈2〉會議中內政部地政司代表發言紀錄：不動產的使用權不是法定的一種物權，所以目前地政機關無從受理這種登記，但是否可認為是習慣法上的物權，參照最高法院17年上字第613號判例及19年上字第916號判例要旨，習慣法的成立一定要多年慣行的事實及一般民眾有確信性基礎，在司法機關也只是將使用權視為「債權」性質。因為租賃和使用權是比較相近，一樣可以作使用及移轉，基於民法的安定性，不應該將使用權解釋成習慣物權，目前是定性為「債權」性質。

2、學者見解：使用權住宅的定期使用權，性質上僅只屬於「債權」非不動產用益物權，並無「對世

的效力」。⁹

3、臺北市政府地政局函復表示：使用權「非屬物權」，依法不得辦理登記。

4、從上開各見解可知，基於物權法定主義，使用權既非法定物權之一種，主管機關及學者多認為是債權且較接近有名契約「租賃」。

(四)使用權承購人得否向金融機構貸款：

1、為解決不動產使用權無法辦理貸款等問題，臺北市不動產開發商業同業公會偕同全聯會，於102年8月16日共同舉辦「不動產使用權擔保定位之探討」研討會，邀請專家學者出席，就交易標的之不動產使用權得設定擔保之法律依據提出見解。研討會意見如下：

(1) 當前政府考量國土資源日益稀少，公有土地不宜輕易出售移轉，國有財產法第53條對於面積在1,650平方公尺以上之國有土地即規定不得標售，但是政府囿限於人、物力之不足，不大容易主導開發，再加上人民對住宅需求卻是日益增加，兩相平衡兼顧下，逐漸發展出將國有土地以限制所有權移轉，但以移轉一定期間之使用權而設定地上權方式，交予民間開發商投資興建開發之交易模式；在此基礎上，再由民間開發商於地上權存續期間，將土地及住宅之使用權出售移轉予承購人。因承購人未能取得建物所有權及土地地上權，固無法如同一般房屋買賣得以不動產抵押方式辦理融資借款，但此之「使用權」，乃是得為讓與之債權，於法

⁹ 張鈺光、徐羽虹著，《論使用權住宅與地上權住宅》，收錄於〈物權法之新思與新為-陳OO教授六秩華誕祝壽論文集〉，105年8月，第257頁參照。

自得作為擔保品辦理融資之「質權」標的。

- (2) 地上權開發案要能夠成功推動，相關融資機制之配套可以提升民間參與競標之意願。另一方面，對於購買地上權案「建物使用權」之民眾而言，是否能夠將使用權設定「質權」，也牽涉到經濟較弱勢者之照顧。國有非公用土地採標售地上權之模式，逐漸會變成常見之交易型態，如何達成「公有土地活化、促進地利」、「提高民間投標意願、增加國庫收益」與「承購者得藉融資提高購買能力」等多元目的，提出下列建議：

- 〈1〉建議財政部(國有財產署)修訂行政契約或行政規則(國有非公用土地設定地上權作業要點)，允許地上權及其地上建物所有權得以區分所有方式予以分割出售，並溯及既往，以根本解決問題。
- 〈2〉於此之前，建請法務部准予設定質權，因地上權案使用權是屬於可以讓與之債權，以其設定質權在法理無違，且買賣屬高度處分，低度之設定質權自無不可。
- 〈3〉就未來言，請法務部考量允許使用權設定質權得註記於登記簿，以保障交易安全；或承認其為習慣上之物權，比照過去最高限額抵押權允予登記。

2、嗣經法務部於103年1月15日邀集專家學者召開「研商以地上權之區分所有建物使用權提供設定權利質權可能性之探討會議」：

- (1) 使用權之讓與若為有償者，與民法有名契約性質最相近者為租賃；一般租賃經出租人同意者可讓與，故該使用權之讓與僅需地上權人同

意，則此使用權可移轉，並具可讓與性，應可作為「權利質權」之標的。

- (2) 至於銀行實務是否就地上權之區分所有建物使用權提供設定權利質權，應屬金管會權責。
- (3) 金管會已於103年6月5日以金管銀法字第10300129180號函將上開會議結論，函轉銀行商業同業公會全國聯合會轉知其會員機構參考。

3、本案貸款經過及模式：

- (1) 貸款經過：據金管會函復表示，「華固新天地」授信案，因國有財產署規定該開發案之地上權及建物所有權不得分割轉讓，僅得以使用權方式移轉予承購人，惟使用權不具次級市場流通性，後續有難以處分之問題。另依據兆豐國際商業銀行(下稱兆豐銀行)內部自行訂定之擔保品管理辦法，承購人僅有建物使用權，非屬合格擔保品，基於風險控管考量，無法以擔保授信承作，故「華固新天地」建物承購人無法直接向該授信案之貸款銀行即兆豐銀行辦理借款。
- (2) 貸款模式：因此類地上權不得分割，其住宅承購人取得之權利性質為「使用權」，實務融資方式包含：①銀行提供開發建商長期擔保放款，建商再提供由承購人分期付款，或②開發建商將土地地上權與建物所有權移轉信託予銀行，再由受託銀行出具「使用權利證明」予承購人，最後由承購人以取得之「使用權利證明」向銀行辦理借款。本案兆豐銀行承辦「華固新天地」地上權住宅貸款模式，係以華固建設為借款人，以銷售本開發案建物使用權所生之應收分期帳款債權作為還款來源，連同已設定之地上

權及完工後建物抵押權為擔保，由兆豐銀行、華固建設及承購人簽訂三方契約，以協助承購人取得貸款資金。貸款金額最高不逾建物使用權購價7成，貸款年限最長不逾20年。

- (3) 據金管會人員於本院詢問時表示，地上權之區分所有建物使用權如果是物權性質，可能就不會有這些貸款問題，但因為目前多數說法是債權性質，該會尊重法務部認定，因此兆豐銀行的授信部分是以兆豐銀行、華固建設與承購戶間之「應收分期款轉讓/承擔三方契約」第2條約定，係依「分期付款協議書」約定以年金法按月平均攤付本息，倘若未來可以修正為可分割單獨價購的話，也許可以解決以上問題等語。

4、使用權承購人即使可辦理貸款，其貸款額度及利率條件較差：

- (1) 依華固建設擬定之「使用權預定轉讓契約書」第23條貸款約定：依目前法令之規定，本約標的之使用權尚無法向金融機構設定擔保辦理貸款。如本戶房屋完工時政府法令變更，金融機構得以本約標的之使用權(或其他經政府認定之同意名稱)作為擔保品，設定擔保辦理貸款者，甲乙雙方同意，就本契約銀行貸款(信託登記完成款)之給付，由甲方(即使用權承購人)委託乙方(即華固建設)統一代辦金融機構貸款，其約定條款如下：

- 〈1〉本項貸款為甲方應繳本約標的之使用權轉讓價款之一部分，屬乙方應收款，甲方同意全權委託乙方代辦以前開甲方所購本約標的之使用權提供設定擔保，另願出具因本項貸款所需之各項證件、印鑑證明、戶口名簿影

本或戶籍謄本、授權書、撥款委託書、代刻印章授權書及其他貸款所需相關資格證明等給乙方，以資辦理銀行貸款，甲方並應同時開立與貸款同額之禁止背書轉讓且免除做成拒絕證書之商業本票予乙方(其到期日授權乙方填載)。俟乙方取得貸款後於交屋時交還該本票予甲方。如甲方可得較低利率或有利於甲方之貸款條件時，甲方有權變更貸款之金融機構，自行辦理貸款，甲方並應於乙方通知辦理貸款日起20日內辦妥對保手續，並由承貸金融機構同意將約定貸款金額撥付乙方。甲方如擬自行指定銀行貸款時，應另簽立本約「自行指定銀行貸款協議書」，並應依該協議書之約定履行。

- 〈2〉 甲方同意按乙方通知時間、地點備齊所需證件及印鑑章，並覓妥金融機構同意之連帶保證人，向金融機構辦理存款開戶、對保簽章等完成前項貸款之一切手續。且當甲方貸款獲核准撥付時，甲方同意全部貸款金額直接撥付乙方指定帳戶，或由乙方直接領取以抵付應繳款項，甲方不得以未點交房屋或其他任何理由主張暫緩撥款、附帶任何條件或附帶期限撥款等拒絕給付，且甲方自貸款核撥日起即負擔該貸款所生之相關費用及利息。
- (2) 前揭法務部103年1月15日會議中不動產開發公會全聯會代表發言要旨：買受人沒有擔保品，目前在實務上沒有一個比較積極的認可此種使用權可以當作一個融資的擔保標的，所以貸款變成非常困難，縱然有銀行願意貸款，讓這種出售使用權的房屋融資，也會要求貸款人

以連帶保證或信用保證來辦理，不過貸款額度很低、年限很短、利率很高，讓購買使用權房屋的民眾，相對於取得所有權的經濟強者，他的融資條件當中，負擔變得更重，所以公會建議，這種房屋的使用權既然是一種得讓與的債權，在沒有法律禁止的情形，得作為擔保品，可辦理融資。

(3) 兆豐銀行人員於本院詢問時表示，貸款利率比照一般房貸會高一點點，因為是使用權，不是所有權等語。

(五) 建物使用權無法辦理土地登記：

- 1、據內政部函復表示，按「土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記」為土地法第37條第1項所明定。又未涉及物權之公示性土地資料，不宜登載於土地登記簿，該部86年3月20日台內地字第8602765號函釋有案，是基於私人間因債權債務關係成立之使用權或租賃權，非屬土地登記事項，非登記機關辦理之範疇。
- 2、據臺北市政府地政局函復表示，按使用權非屬土地登記規則第4條規定應登記之土地權利種類；又依內政部86年3月20日台內地字第8602765號函釋規定，未涉及物權之公示性土地資料，不宜登載於土地登記簿，查使用權非屬物權，依法不得辦理登記。
- 3、據臺北市政府地政局於本院詢問時提供之書面資料表示：
 - (1) 按土地法第37條第1項規定：「土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。」
 - (2) 民法第757條規定：「物權除依法律或習慣外，不得創設。」及內政部86年上開函釋。準此，

使用權非屬不動產物權登記事項，依法不得登載或註記於登記簿及土地謄本上。

- (3) 次查內政部於96年訂定土地參考資訊檔作業要點，供各級政府機關建置與土地或建物有關之資訊，提供相關機關及社會大眾參考使用。至所稱「與土地或建物有關之資訊」，係指各級政府機關所提供非屬土地法規定應登記事項之資訊。本案使用權如非屬各級政府機關提供與土地或建物有關之資訊者，仍不得建置土地參考資訊檔。

4、前揭法務部103年1月15日會議：

- (1) 陳OO教授發言要旨：假如朝不溯及(102年9月30日修正作業要點)的方向，該如何處理這件事情，一個方法就是承認其為物權性質的使用收益權，有點類似民法第757條的新型物權，在國際上也很多這種使用收益的權利，且解釋為民法第757條物權性質的權利，地政機關可以登記，在公示上，也可以解決目前融資的困境。
- (2) 內政部地政司代表發言要旨：目前民法第757條已明文物權法定主義，配合土地登記規則第11條也提到區分所有建物無法隨同抵押設定，當然國有財產署也有解釋，現在物權法定主義，沒有登記的土地除了法令或是土地登記規則另外有規定外，不得為他項權利的登記或是限制登記，所以目前在標示部、所有權簿及他項權利簿有登記或是相關註記辦理物權登記。因不動產的使用權不是法定的一種物權，所以目前地政機關無從受理這種登記。至於不動產開發公會全聯會建議允許使用權設質並註記在登記簿上，因為民法目前是不承認這種不動產

質權，目前是定性在債權性質，不是不動產應登記事項，故並無理由將使用權註記在登記簿。

- (3) 不動產開發公會全聯會代表發言要旨：我們並不是建議登記不動產質權，而是希望如果這個使用權可以作為權利質權，以註記的方式放在登記簿內的其他登記事項，並不是透過登記成為權利的生效方式。可放在其他事項欄，應該可以放在標示部別。用註記的方式，但註記並非生效要件，而是意思通知，至少透過註記讓公示性可以存在，對交易安全是有幫助。

(六) 華固建設與部分使用權承購人間之消費爭議：

1、華固新天地案消費爭議協商及調解：

- (1) 據臺北市政府地政局函轉該府法務局查復意見表示，法務局消保官於106年3月10日邀集華固新天地自救會人員代表(申訴人)及華固建設(被申訴人)進行協商。申訴人主要訴求包括華固建設同意降低地租、無條件解除契約或收取較低違約金後解約、協調兆豐銀行能有合理之寬限期等。華固建設表示，房屋使用權銷售交易為新興交易型態，目前許多困境係因中央或地方法規並不完備，經被申訴人多年努力目前僅就房屋稅採自用稅率部分有所進展。就消保建議事項願攜回研議，並將處理結果回覆法務局及申訴人。
- (2) 嗣臺北市消費爭議調解委員會於106年5月9日邀集華固新天地自救會人員代表及華固建設代表進行調解，因雙方當事人意見不一致，最後調解不成立。
- (3) 另臺北市政府法務局主任消保官於本院詢問時表示：本案已於106年3月10日由北市府法務

局消保官召開第二次消費爭議申訴協商會議，當時開會時申訴人有7個訴求，地租部分華固建設是同意的。當時華固消費者申訴時，其實很多消費者並不知道買到的是使用權，他們都以為是地上權，地上權也是物權，然而華固建設在契約簽約時都有說明銷售的是使用權，廣告上也都有註明，只是消費者並不清楚使用權與地上權的差異等語。

2、依合作開發契約第1.2.17條約定，乙方自行興建營運部分，指乙方於取得本基地地上權之持分比例範圍內所興建或設置供其使用、收益之建物或設施。依該契約第7.2.2條約定，乙方應自負經營管理全部責任。就華固建設自行興建之「華固新天地」建物對外銷售之部分，依契約雖與國有財產署無涉，惟國有財產署既為國有非公用土地設定地上權作業要點第2點規定之主辦機關，對於地上權業務之平順推展責無旁貸，因此允宜基於地上權業務主管機關之立場，協助妥適處理地上權人華固建設與建物使用權承購人間之爭議。

(七)綜上，財政部於99年1月7日訂定國有非公用土地設定地上權作業要點，依第14條第1項規定地上權人不得將地上權或地上物之一部或全部讓與他人，該作業要點嗣於102年9月30日修正，依第16條之1第1項規定，符合該項規定之情形，地上權人得將地上物之一部連同應有之地上權應有部分讓與他人。本案合作開發契約簽訂日期為102年5月23日，適用修正前之規定，爰華固建設銷售之「華固新天地」建物承購人僅取得房屋使用權，而無地上權及房屋所有權。基於物權法定主義，使用權既非法定物權之一種，法務部及內政部均認為是債權且較接近有名

契約「租賃」，故衍生使用權承購人得否向金融機構辦理房屋貸款、得否向地政機關辦理土地登記等爭議，於106年3月間肇致華固建設與部分使用權承購人之消費爭議，國有財產署對於華固建設依當時法令及雙方契約所銷售僅有使用權之房屋，因雙方認知不同衍生與承購人間之諸多紛爭及貸款困難，允宜基於地上權業務主管機關之立場，協調法務部、內政部及金管會等相關機關協助處理。

二、使用權之法律性質經法務部於103年初召開會議認為屬於債權及類似租賃契約已如前述，惟104年起所得稅法及實務上已將使用權房屋之交易課稅、貸款利息、房屋稅繳納比照有所有權之房屋處理(類似物權)，且就使用權承購人而言，其可能窮一生之力付現或貸款千萬元予華固建設後，在地上權存續期間(70年)內，除非轉讓該使用權予他人或違反契約，否則華固建設無法如同租賃契約之出租人得依民法相關規定主張權益，使用權人與所有權人之權能頗多相同；再者，該使用權亦得作為轉讓及繼承之標的，且使用權承購人得立於相當屋主地位將該建物出租予第三人，故使用權人與華固建設之間的法律關係，實非一般租賃契約可以類比。爰使用權之法律性質，是否應如法務部及內政部之目前見解，仍認定為債權及類似租賃契約，即屬可議，法務部及內政部允宜重新檢視。

(一)使用權之法律性質經法務部於103年初召開會議認為屬於債權及類似租賃契約，惟104年起所得稅法及實務上將使用權房屋之交易課稅、貸款利息、房屋稅繳納比照有所有權之房屋處理(類似物權)：

1、交易課稅：

(1)所得稅法於104年6月24日增訂第4條之4第2項

規定，個人取得「以設定地上權方式之房屋使用權」，其交易視同該條第1項之房屋(即有房屋所有權)交易而課徵所得稅。

- (2) 該項規定之立法目的，據財政部函復表示，個人交易設定地上權方式之房屋使用權，原屬權利交易性質，應依所得稅法第14條第1項第7類規定計算財產交易所得，併入年度綜合所得總額辦理申報納稅。於制定房地合一課徵所得稅制度時，考量持有房屋使用權與持有房屋之經濟「實質」類同，為使房屋使用權之交易所得適用房地合一課徵所得稅制度之自住房屋及長期持有等租稅優惠，爰於所得稅法第4條之4第2項規定，房屋使用權之交易視同房屋之交易，將其納入房地合一課徵所得稅適用範圍。
- (3) 稅務機關如何掌握其交易，據財政部函復表示：據使用權預定轉讓契約書(樣本)第27條，承購人將標的使用權轉讓、設定負擔或處分予第三人時，應由承購人、華固建設及第三人共同簽署協議書，並持權利證明書向華固建設指定之機構辦理登記。爰稽徵機關為查核課稅資料，可依相關法令規定，向納稅義務人、華固建設及有關單位調查，受調查者依法有提供調查資料之協力義務，俾稽徵機關掌握課稅資料，依法核課稅捐。

2、貸款利息：

- (1) 依所得稅法第17條第1項第2款第2目之5規定，納稅義務人、配偶及受扶養親屬購買自用住宅，向金融機構借款所支付之利息，得列報購屋借款利息列舉扣除額，每一申報戶每年扣除數額以30萬元為限。但申報有儲蓄投資特別

扣除額者，其申報之儲蓄投資特別扣除金額，應在上項購屋借款利息中減除；納稅義務人依上述規定扣除購屋借款利息者，以1屋為限。

- (2) 據財政部函復表示，該部105年1月6日台財稅字第10404606440號令規定，納稅義務人、配偶及受扶養親屬購買「以設定地上權方式之房屋使用權」，並於課稅年度在該地址辦竣戶籍登記，且該房屋供自用住宅使用而無出租、供營業或執行業務使用者，其以該「使用權」向金融機構借款所支付之利息，比照上開所得稅法規定，得檢附房屋使用權擔保借款繳息清單等相關證明文件，列報購屋借款利息列舉扣除。

3、房屋稅：

(1) 繳納主體：

〈1〉依合作開發契約第6.5.1條約定，除地價稅由甲方(國有財產署)依法負擔外，其餘因本案開發經營所生之所有稅捐，均由乙方(華固建設)負擔，故房屋稅應由華固建設負擔。

〈2〉惟依華固建設擬定之「使用權預定轉讓契約書」(樣本)第3條聲明事項第二點，甲方(即使用權承購人)同意依約負擔等同於房屋稅之金額；第28條第3款約定，本戶房屋使用權自交屋完成日起至使用權期限屆滿日止，依本戶房屋(停車位)每年等同於房屋稅之金額，由甲方負擔；該契約書(樣本)附表二第三點「現行之等同房屋稅計算方式」約定，甲方每年應按其房屋使用用途，負擔等同於該戶房屋(停車位)當年度房屋稅之金額。現行房屋稅計算方式按「本戶房屋及車位當年度主管稽徵機關依規定核計之房屋現值」承

以「臺北市房屋稅徵收自治條例所定之稅率」計收，並以實際房屋稅單所列稅額為準。可見，房屋稅之繳納主體實質上由華固建設變更為使用權承購人。

(2) 承上，衍生出使用權承購人如係自住，得否適用自家用稅率之房屋稅：

〈1〉據財政部函復表示，政府為土地所有權人，將土地設定地上權予地上權人供其開發興建地上權住宅，基於契約約定，地上權人僅將地上權住宅之「使用權」讓與他人。考量地上權住宅使用權人對該住宅具使用及管理權，且房屋相關使用成本(包括房屋稅等)及維護費用，「實質」由該使用權人負擔，該部104年5月21日台財稅字第10400061370號函規定，依實質課稅原則，核實按使用權人使用房屋情形，認定其適用之房屋稅稅率，爰本人、配偶及未成年子女全國地上權房屋及自有房屋戶數合計仍在3戶以內，符合「住家用房屋供自住及公益出租人出租使用認定標準」第2條規定者，得認屬供自住使用，按自家用稅率1.2%課徵房屋稅。

〈2〉有關「華固建設所繳納之房屋稅是採自用或非自用稅率」，財政部據臺北市稅捐稽徵處107年2月7日查報，前開地上權房屋之納稅義務人為兆豐銀行；委託人為華固建設；倘地上權房屋之使用權出售，則加註「使用權人○○○」，又該使用權人符合前揭函規定者，可按自家用稅率課徵房屋稅，其餘房屋按其他住家用及非住家用稅率課徵房屋稅。

(二)由以下契約條款可知，在地上權存續期間(70年)

內，除非轉讓使用權予他人、契約期滿或因可歸責於承購人之事由而終止契約，否則華固建設無法如同租賃契約之出租人得依民法相關規定主張權益：

- 1、依設定地上權契約第2.1條約定，地上權存續期間，自完成地上權設定登記之日起共計70年。
- 2、依「使用權預定轉讓契約書」(樣本)第20條約定，於交屋時乙方(使用權承購人)應繳清所有之應付未付款(含交屋款)及完成一切交屋手續。乙方(華固建設)應於甲方辦妥交屋手續後，交付本約標的使用權之權利證明書，並於該證明書上載明編號、權利人姓名、身分證字號、權利標的所在位置、權利行使存續期間、登記日期、權利轉讓及其他權利行使應注意事項。
- 3、依「使用權預定轉讓契約書」(樣本)第27條約定，交屋後，甲方如欲將本約標的之使用權轉讓(含繼承及贈與)、設定負擔或處分予第三人時，應由甲乙雙方及第三人共同簽署協議書，並持權利證明書向乙方指定之機構辦理登記，否則其轉讓、設定負擔或處分，不生效力。惟甲方就房屋使用權之受讓與其相對應房屋基地之使用權受讓，係同一法律關係，二者間具有不可分性，甲方不得要求分離而為轉讓。
- 4、依「使用權預定轉讓契約書」(樣本)第33條約定，交屋後，甲方如有以下情事者(略)，乙方得終止本約。第36條約定，本約期滿時，甲方應立即將本戶房屋(停車位)、基地及其使用權返還於乙方；本約終止時，甲方應於契約終止之日起15日內將本戶房屋(停車位)、基地及其使用權返還於乙方。

(三)該使用權亦得作為轉讓及繼承之標的，且使用權承

購人得將該建物出租予第三人，故使用權人與華固建設之間的法律關係，實非一般租賃契約可以類比：

- 1、依「使用權預定轉讓契約書」(樣本)第27條約定，交屋後，甲方如欲將本約標的之使用權轉讓(含繼承及贈與)、設定負擔或處分予第三人時，應由甲乙雙方及第三人共同簽署協議書，並持權利證明書向乙方指定之機構辦理登記，否則其轉讓、設定負擔或處分，不生效力。除非有下列情形之一，否則乙方對於甲方前項轉讓、設定負擔或處分之申請，應配合辦理：
 - (1) 甲方未繳清本約標的之使用權轉讓價金且未徵得受讓該價金債權之專案貸款銀行之書面同意者。
 - (2) 甲方未繳清本約標的之使用權轉讓價金者。但經乙方審查第三人之資力、信用狀況等條件後，受讓之第三人與乙方，就甲方之未償價金餘額，達成由第三人承擔並分期償還之協議者，不在此限。
 - (3) 甲方未按時繳納應負擔之土地租金、房屋稅、管理費、火險及地震險保費，或甲方有其他違反本約約定、使用權人自治公約之情事。但甲方已履行其應負擔之義務並改正違約行為者，不在此限。
 - (4) 汽車停車位使用權之轉讓，未與房屋使用權同時轉讓、設定負擔或處分予同一人，或未單獨轉讓予其他房屋使用權人。
- 2、依「使用權預定轉讓契約書」(樣本)第45條約定，本約所有條款之約定與本約之各項附件、附表、附圖對甲乙雙方權利義務之「繼承人與承受

人」具有同等拘束之效力。

3、依「使用權預定轉讓契約書」(樣本)第15條第五點約定，甲方將本戶房屋(停車位)之全部或一部以出租、出借或其他方式供他人使用時，應遵守下列約定：

(1) 甲方與其承租人、借用人或其他使用人間之權利義務應以書面契約明訂，其內容不得違反法令及本約之約定，且甲方與其承租人、借用人或其他使用人應簽署附件十四之切結書同意遵守本約約定，送交使用權人自治管理委員會，並將該切結書之副本送交乙方。

(2) 甲方之承租人、借用人或其他使用人違反本約之約定時，視為甲方違反本約之約定。

(四) 綜上，使用權之法律性質經法務部於103年初召開會議認為屬於債權及類似租賃契約已如前述，惟104年起所得稅法及實務上已將使用權房屋之交易課稅、貸款利息、房屋稅繳納比照有所有權之房屋處理(類似物權)，且就使用權承購人而言，其可能窮一生之力付現或貸款千萬元予華固建設後，在地上權存續期間(70年)內，除非轉讓該使用權予他人或違反契約，否則華固建設無法如同租賃契約之出租人得依民法相關規定主張權益，使用權人與所有權人之權能頗多相同；再者，該使用權亦得作為轉讓及繼承之標的，且使用權承購人得立於相當屋主地位將該建物出租予第三人，故使用權人與華固建設之間的法律關係，實非一般租賃契約可以類比。爰使用權之法律性質，是否應如法務部及內政部之目前見解，仍認定為債權及類似租賃契約，即屬可議，法務部及內政部允宜重新檢視。

三、本案地上權人華固建設依合作開發契約應繳付地租

予國有財產署，華固建設再經由「使用權預定轉讓契約書」將地租繳付義務轉嫁給使用權承購人，而地租係以公告地價為計算基準，由於105年公告地價大幅調漲，致使「華固新天地」建物於106年交屋時地租隨之調漲，進而引發消費爭議。而地租是依公告地價之3.5%，一般住宅地價稅則是依公告地價千分之2計算，二者間相差達17.5倍，究地租計算是否應與公告地價脫鉤，使用權承購人如符合自住條件得否比照一般住宅改繳地價稅(由原納稅義務人國有財產署轉嫁予使用權承購人)，財政部允宜通盤考量，俾達租稅公平及居住正義之旨。

(一)繳納地租之相關約定：

1、依合作開發契約：

- (1) 第8.1.1條約定，每年土地租金＝本基地土地申報地價總額×3.5%×乙方之地上權持分比例。於交付本基地全部土地後始由甲方取得畸零地所有權，並辦理變更契約增加地上權標的範圍者，自甲方取得畸零地所有權次月計收土地租金。
- (2) 第8.1.2條約定，申報地價調整時，其土地租金應於申報地價調整之日起隨同調整。
- (3) 第8.1.5條約定，本契約成立後，因法令變更不再以申報地價作為土地租金計算時，雙方同意依當時法令及出租國有土地之土地租金計算方式辦理。
- (4) 第8.2.1條約定，乙方應自取得建造執照後甲方交付本基地全部土地起，至地上權存續期間屆滿之日止，按年繳交土地租金……。

2、設定地上權契約第3條土地租金計算方式，同前揭合作開發契約內容。

3、使用權預定轉讓契約書：

- (1) 第3條聲明事項第二點：甲方同意依約負擔等同於土地租金之金額。
- (2) 第28條第3款約定：本戶房屋使用權自交屋完成日起至使用權期限屆滿日止，依本房屋(停車位)相對應之地上權權利範圍計算每年等同於土地租金之金額……，均由甲方負擔。
- (3) 附表二第二點現行之等同土地租金計算方式：甲方每年應負擔之等同土地租金計算方式按「本戶房屋及車位所對應之基地地上權權利範圍面積」乘以「當期土地申報地價之百分之三點五」計收。惟因法令變更，出租國有土地之土地租金計算方式不再以申報地價作為土地租金計算時，甲乙雙方同意依當時法令及出租國有土地之土地租金計算方式計算土地租金。

4、經由上開約定可知，本案地上權人華固建設依合作開發契約應繳付地租予國有財產署，而華固建設再經由「使用權預定轉讓契約書」將地租繳付義務轉嫁給使用權承購人。

(二)地租與公告地價是否脫鉤：

1、據臺北市政府地政局函復表示，公告地價依平均地權條例規定，其法定用途為課稅目的，係作為地價稅核課基礎，參考內政部5項評定原則(當年土地現值表、前次公告地價、地方財政需要、社會經濟狀況及民眾地價稅負擔能力)辦理，並配合中央合理化土地稅基政策，合理反映地價變動情形，惟因公告地價具備定期公告、普遍性、方便性等特色，致許多單位逕採用公告地價作為土地租金或權利金之計算標準，以致衍生公告地價調整時，租金或權利金變動造成困擾(如地上權

地租)。該局曾多次建議中央地上權住宅地租應與公告地價脫鉤，改依市場收益價格變動調整，使住戶負擔更為公平合理。現內政部業與財政部成立「房地評價及稅制研商平台」，並於106年10月16日以台內地字第1061306789號函請行政院中央各部會及各直轄市、縣(市)政府，盤點租金計算相關規定，就政策目的需要，自行建構財產出租或地上權租金收取標準與制度，並與公告地價脫鉤，避免影響或牽制公告地價合理反映市場價格之政策方向。

2、據內政部於本院詢問時提供之書面資料表示：

- (1) 依平均地權條例第16條、第17條規定，公告地價之法定用途係作為土地所有權人申報地價之依據，而申報地價則為地價稅之稅基。106年5月10日上開條例第14條修正公布後，重新規定地價由每3年1次縮短為每2年1次，其修正目的係為即時反應市價之漲跌；而各地方政府辦理公告地價時，應依該部88年8月24日台(88)內地字第8885163號函釋意旨，由各地方政府地價評議委員會參考當年土地現值表、前次公告地價、地方財政需要、社會經濟狀況及民眾地價稅負擔能力等因素辦理評定，以促進稅賦公平；至於公告地價經其他機關援用作為特定用途部分，尚非各地方政府辦理公告地價時應考量之因素。爰有關北市府地政局所提地上權住宅地租應與公告地價脫鉤之建議，應屬合宜。
- (2) 次依不動產估價師法第14條第1項規定：「不動產估價師受委託人之委託，辦理土地、建築改良物、農作改良物及其權利之估價業務。」有關地上權住宅地租如與公告地價脫鉤後之調整

方式，建議可委託不動產估價師辦理。惟因事涉國有土地管理事宜，屬財政部權責。

- 3、據國有財產署函復表示，華固建設應交付該署之地租，依合作開發契約及設定地上權契約辦理；至該地租是否轉嫁由購買「華固新天地」建物之使用權人承擔，應由華固建設與承購人間自行處理，倘有爭議，承購人宜循消費者保護機制維護權益。
- 4、據國有財產署人員於本院詢問時表示，臺北市政府有向內政部地政司建議：中央地上權住宅地租應與公告地價脫鉤，這起因是105年的公告地價大幅調漲，但這不光影響地上權租約，也影響其他國有基地租約，為解決這問題，也有召開相關座談會，專家學者意見認為公告地價是目前大眾能接受的地租計算依據，另外依土地法第97條規定，城市房地租金要有上限，並以申報地價為計算依據，而該署仍是土地所有權人，出租給他人也須負擔地價稅，而地價稅也是依照公告地價，因此依公告地價收租還是比較合理的等語。
- 5、據國有財產署於本院詢問時提供之書面資料表示，本案係透過公開市場競標，公告招標時招標文件清楚揭示地上權存續期間，每年土地租金=公告地價總額(按公有土地申報地價即公告地價) $\times 3.5\%$ \times 得標廠商地上權持分比例，公告地價調整時，得標廠商向該署繳付之土地租金隨同調整。倘修正地租計收方式，恐遭外界質疑招標公平性。華固建設參與投標時既已知悉地租計收方式，將地租隨申報地價調整納入財務估計，經得標並簽訂契約，雙方達成意思合致，當遵循誠信及契約嚴守原則。爰本案地租計收方式無法改依

市場收益價格變動調整。

- 6、從上開機關說明可知，內政部及臺北市政府地政局認為地租可與公告地價脫鉤，惟國有財產署仍認為依公告地價計算地租。

(三)地租調漲爭議之解決機制：

- 1、中華民國仲裁協會於106年9月30日舉辦「以仲裁機制解決地上權爭議」研討會¹⁰：

- (1) 目的：主要探討牽涉龐大金額及公共利益之地上權糾紛，一旦進入司法訴訟，動輒數年時間無法有效解決，勞民傷財，多位來自法界專家認為，地上權爭議有其特殊性，應以仲裁取代冗長之司法訴訟。

- (2) 發言要旨：

- 〈1〉中華民國仲裁協會常務理事暨不動產仲裁委員會主委李00律師主張，主管機關應該要正視地上權爭議問題嚴重性，在地上權招標契約中納入「仲裁條款」，可以有效解決當事人爭議。

- 〈2〉中華民國地政士公會全聯會榮譽理事長林00表示，地上權住宅售價通常比一般住宅售價便宜約6、7成，吸引許多人購買，但許多人也許不清楚，地上權住戶須繳納地租、房屋稅，地租是依公告地價的3.5%，而一般住宅地價稅則是依公告地價的千分之2計算，明顯失衡，這也是地上權住宅最大的爭議所在，以106年5月交屋的「華固新天地」為例，因去年公告地價漲幅高達49%，如係43坪住戶，地租可能從每年的6萬元調漲成10萬元，

¹⁰ <http://m.home.appledaily.com.tw/article/realtimenews/20170930/1214474/rtn/>

地上權住戶所繳地租是一般自用住宅地價稅率的17.5倍，建議國有地上權住宅應與公告地價脫鉤，讓地上權住戶負擔公平合理，甚至提供投資興建地上權住宅業者提供租稅減免的誘因。

(3) 與會者建議，應建立專責仲裁機制處理地上權爭議，以確保當事人權益。

2、據國有財產署於本院詢問時提供之書面資料表示：

(1) 本案所生履約爭議，合作開發契約第13.5.1條約定得依仲裁法規定提付仲裁處理。華固建設於106年10月31日就重新調整地租計收方式等事項向中華民國仲裁協會提付仲裁，刻由仲裁庭審理中。

(2) 另為因應105年公告地價大幅調漲，衍生國有非公用土地設定地上權案地上權人地租負擔加重，財政部分別於105年3月16日及同年7月18日邀請專家、學者及相關公會召開2次座談會，就該署辦理招標設定地上權案地租計收方式等議題討論，達成公告地價係地方政府依權責評定，在尚無其他更具公信力及合理、簡便評定地價方式，地租仍宜以公告地價為計算基礎之共識。惟為提高投資誘因及降低地租調整之不確定風險，財政部於105年9月22日修正發布「國有非公用土地設定地上權作業要點」，將地租全部隨公告地價調整，修正為部分地租隨公告地價調整、部分地租按得標人簽約當年度公告地價計收，修正後辦理公告之招標設定地上權案件即可適用。

(四)有關使用權承購人可否參照所得稅法第4條之4第2

項規定意旨，比照一般所有權之房屋繳納地價稅：

- 1、依土地稅法第3條、第9條及第17條規定，地價稅之納稅義務人為「土地所有權人」，土地所有權人或其配偶、直系親屬於該地辦竣戶籍登記，且無出租或供營業用之住宅用地，符合一定面積之自用住宅用地稅率為千分之2。同法施行細則第4條規定，該土地上之住宅以土地所有權人或其配偶、直系親屬所有者為限。上開自用住宅用地可適用千分之2優惠稅率，旨係為減輕土地所有權人所有供本人、配偶、直系親屬使用之住宅用地租稅負擔。
 - 2、據財政部函復表示，本案係土地所有權人(國有財產署)提供土地供地上權人(華固建設)興建房屋，惟土地稅法規定按自用住宅用地稅率計徵地價稅係以土地所有權人自有並供自用住宅之土地為限，其與房屋稅以房屋之實際使用情形適用房屋稅率尚有不同。爰供地上權住宅作自用住宅使用之坐落基地之地價稅，尚無自用住宅用地稅率之適用。
- (五)綜上，本案地上權人華固建設依合作開發契約應繳付地租予國有財產署，華固建設再經由「使用權預定轉讓契約書」將地租繳付義務轉嫁給使用權承購人，而地租係以公告地價為計算基準，由於105年公告地價大幅調漲，致使「華固新天地」建物於106年交屋時地租隨之調漲，進而引發消費爭議。而地租是依公告地價之3.5%，一般住宅地價稅則是依公告地價千分之2計算，二者間相差達17.5倍，究地租計算是否應與公告地價脫鉤，使用權承購人如符合自住條件得否比照一般住宅改繳地價稅(由原納

稅義務人國有財產署轉嫁予使用權承購人)，財政部允宜通盤考量，俾達租稅公平及居住正義之旨。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請財政部、法務部、內政部及金融監督管理委員會參處見復。
- 二、調查意見二，函請法務部及內政部參處見復。
- 三、調查意見三，函請財政部參處見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：林雅鋒