

設定地上權土地開發 之風險分析

林宣儀

壹、前言

在台灣大多數城市的房價都「偏高」，尤其是民眾的收入增幅卻追趕不上房價漲幅，相對購屋能力下降，政府為解決居住問題，陸續實施實價登錄、房地合一稅、特種貨物及勞務稅、囤房稅、大面積國有土地不得出售、央行針對金融機構不動產貸款審慎措施，及修正平均地權條例等控管方式；其中大面積國有土地不得出售之規定為立法院在2010年要求財政部禁售雙北市面積在1,650平方公尺（即500坪）以上國有土地，直到2012年1月4日總統公布修正國有財產法第53條大面積國有土地不再標售後，確立大面積國有土地不出售之政策性原則，國有土地政策隨即改為只租不賣。因應立法院決議，財政部國有財產署在考量（1）增加財源、（2）活

化資產、（3）保有國有土地所有權這三個面向後，將面積1,650平方公尺（即500坪）以上國有土地改為標售設定地上權方式來開發。政策改變後，衍生出設定地上權的開發模式，藉由降低開發商土地成本，提供低於擁有土地所有權不動產市價的使用權不動產或地上權不動產，協助企業及國人取得所需之不動產。

土地資源日漸稀少及政策趨勢下，政府將國有土地設定地上權釋出土地使用權保留土地所有權，此方式等同將公共資源加入市場流通，須著眼於公、私部門間資源配置之整體考量，應以更具永續性方式活化公有土地，加強土地利用提升開發效率，增加政府財政收入，追求市場機能與整體社會福利之平衡（林森田，1997、周淑仁，2003、李承嘉，2012、吳靜怡，2016。）

設定地上權，向來是公部門活化國有非公用土地的重要管道，透過設定地上權方式，釋出公有土地使用權給民間，政府可保有土地所有權，收取權利金、地租及稅收，達到永續財源活化利用，並能促進民間資金開發，創造雙贏。然推出設定地上權標案後，主管機關基於管理方便及降低建物使用期滿後收回困難度，一度規定設定地上權產品不得分割出售，消費者僅能取得租賃權，對於消費者較無保障，雖然政府為了解決地上權住宅銀行融資困難，於2013年修訂放寬「國有非公用土地設定地上權作業要點」，在符合規定情形下，執行機關得同意地上權人將地上權建物及其應有持分轉讓予他人，民眾可以取得建物所有權，並向銀行申請貸款，並鼓勵銀行業辦理地上權住宅融資業務，故部分銀行業已經有條件開放承做地上權住宅貸款，惟多數銀行仍抱持觀望或不主動招攬的態度，使得興建或購買地上權住宅的國人或企業不易取得融資，或僅能取得相對於一般擁有土地所有權之房貸較差之核貸條件，現行法律上的限制及問題仍讓銀行採取保守的態度。

邇來隨房市好轉，建商標地轉趨積極，加上近幾年台北市高級商辦新增供給有限，已呈現供不應求的情況，以及台商資金回流帶動商辦需求，使得地上權再次轉熱，呈現北商辦，南住宅為主的現象。惟目前地上權住宅發展最大的障礙，係於興建後辦理地上權住宅之分戶貸款常遇到銀行不願意承作，或貸款年限、貸款利率未如預期等問題，本研究擬探討銀行基於風險考量及債權保障，如何針對個案進行放款，才能提高銷售率，增加建商投標意願。

貳、台灣地上權土地現況

私有土地的利用，除了擁有土地之所有權人以外，亦可經由租賃、使用租賃、地上權等方式，取得土地之使用權能。蕭筠潔（2017）根據我國民法對地上權的立法理由，為促進社會經濟發展，因土地價格不菲，而建築物不能同時擁有土地所有權，因此有必要設置地上權以利經濟上的需求。

一、地上權之內涵

蔡勝雄（1990）、陳娟美（2005）等皆說明地上權源自於羅馬，在羅馬中期（西元六世紀）形成一種「使人充分使用某一種建築物或其中一部分，可轉讓並可轉移給繼承人」與所有權相近之物權，即為其後羅馬法發展出來之地上權。羅馬法有「地上物屬於土地」（*superficies solo cedit*）之原則，在他人土地上建築建築物，而其建築物附合於土地。然而在羅馬經濟情況逐漸繁榮後，土地價格高昂及公有地租借增多等原因，為了區別土地所有者與地上物所有者（即在他人土地上建築建築物者），而解除土地與地上物併為一人所有之原則，給予地上物所有者如同土地所有權人之「土地利用」權利，對於在他人土地上建築之建築物可享有所有權，此及地上權之源。地上權為不動產物權之一種，其標的物以土地為限，在建築物上尚不得設定。亦即，地上權是土地所有權以外之他項土地權利，莊子明（2003）、陳娟美（2005）等則說明，經由地上權的設定，可以增進土地的利用，亦即，地上權為「用益物權」之一種，乃以土地的利用價值為內容的「定限物權」，是對土地之一種限制物權，它保障以建造和長期擁有建築物為目的之土地利用。

鄭潤鴻（2014）指出台灣地上權是以使用他人土地為目的而取得之用益物權，而其設立地上權加以使用土地大多需要興造建物，故將導致土地所有人以及建物所有人相異之情形，而對於土地與其地上物，原則上有一元主義及二元主義兩種學說；而所謂一元主義，則是將土地與其地上物視為單一整體，採行一元主義者，其建築物通常被視為地上權之附屬物，而附屬物無法離開主體權利單獨存在。另外，所謂二元主義則是指土地與其地上物兩者各自為獨立權利，並未存在互相依附關係。依據民法第66條之規定可知，台灣採不動產二元主義，將建築物與土地均視為個別不動產。台灣地上權著重於建築物對土地之使用關係（許逸宏，2012）。此外，地上權屬用益物權，物權之存在必須依法律上有明文規定者始能成立並具有排他性，效力上優於債權，因此地上權相較於其他相似目的之債權行為對於使用權人更具有保障。

二、民法地上權規定

我國民法有關地上權之立法理由為：「社會進步，經濟發達，土地價格，逐漸騰貴，建築物或工作物及竹木之所有人，有時不得併有土地之所有權，宜設地上權以應經濟上之需要。」可見隨著社會經濟發展，土地價格騰貴，乃設置地上權之理由。民法物權編於2010年2月3日，即將地上權須以在他人「土地上」之規定修正為「土地之上下」，並將地上權章節分為「普通地上權」及「區分地上權」二節，以符合實際。

依民法第832條規定，「普通地上權係以在他人土地之上下有建築物或其他工作物為目的而使用其土地之權」。

地上權為使用土地之權利，在地上權設定後，土地所有人之所有權及受其限制。地上權以使用土地為目的，對於尚無建築物或其他工作物存在之土地也可設定。依民法第841條規定，「地上權不因建築物或其他工作物滅失而消失，地上權人可依原來使用目的，繼續使用土地之權利」。我國民法認為土地與地上物可以分離而各自獨立，因此，使用土地為地上權之本質，是否有地上物並不影響其權利，依民法第838條規定，「地上權人也得將其權利讓與他人或設定抵押權」，地上權以使用土地為本質，何人使用土地與地上權之存續並無關係。

簡而言之，地上權是民法物權篇所稱物權之一，也是用益物權，而用益物權是所有權部分權能的分離，並不改變物的所有權。由民法來看地上權有三點特性：

（1）必需存在他人土地之上下、（2）有建築物或其他工作物、（3）使用他人土地。其用意在於賦予權利人沒有取得土地有所有權之情況下合法使用土地之權利，藉以促進土地利用。

三、國有非公用土地地上權發展狀況

劉國隆（2019）說明，國有非公用土地，依國有財產法之規定，針對無預定用途之空地，以標售方式為原則，由得標人依都市計畫等管制規定利用。對於已經改良或開發之土地，國有財產局得擬定辦法，在不移轉國有土地所有權之情形下，將國有土地以設定地上權方式，提供給需土地建築者使用，包括以設定地上權之方式，提供國有土地給民間產業投資開發。此模式是國有非公用土地處理方式的重要突破，不僅可以促進大面積土地有效利用，還可增加國庫收入，符合社會經濟發展需求。

為加強開發利用國有非公用土地，有關國有土地設定地上權作業，行政院於1995年頒布「國有非公用土地設定地上權作業要點」，透過公開招標方式，程序較為公平與透明，在不辦理大面積國有土地出售的前提下，以促進活化大面積土地為目的，積極推動地上權招標作業，以招標設定地上權之方式，鼓勵民間業者開發，作為活化國有土地的主要選項。1996年起推動地上權標案，初期開放地上權得以分割移轉，後來因管理困難，於2004年4月將國有非公用土地設定地上權實施要點之一部讓與規定予以刪除；2010年1月7日為了加速推展地上權之業務並配合民法抵押權相關法律條文之修正及實務作業之需要，發布施行「作業要點」，並廢止「實施要點」，存續期間延長最長時間為70年，但仍沿用地上權不得讓與之規定。

地上權因為無法分割移轉之限制，導致地上權住宅之承購者僅有使用權而未有建物之所有權及地上權，因此金融機構認為使用權尚不屬銀行法第12條所規定的擔保品，而必須另以連帶保證或信用擔保方式來辦理融資貸款，致銀行承作貸款之意願不高。而僅有「租賃權」的地上權住宅，相較於一般住宅之貸款成數低、利率更高，茲對於經濟能力有限之購屋者而言，願意購買此類地上權住宅產品之誘因不高，因此連帶影響開發商投資地上權住宅之意願。為了順應民意需求，財政部於2013年9月30日修正「國有非公用土地設定地上權作業要點」規定，在於一定條件下，放寬地上權及地上物得予一部讓與之規定並沿續至今，藉以提高地上權住宅之招標吸引力（黃志宇，2022）。

財政部2013年9月以後所公告之標案，建物可以分割移轉，消費者取得物權之後，可向銀行辦理房屋貸款。交九聯合開發案中，投資者同樣面臨地上權或地上物不能分割的狀況，產品面以住宅、飯店、百貨公司混合規劃，投資者為了降低財務風險，將住宅部分以出售租賃權住宅模式取回已投入的資金（賴志維，2012）。以收益型產品來看，設定地上權土地取得成本較低，購買設定地上權土地會比購買土地所有權投資案來的更好（龍忠義，2000）。目前設定地上權標案，得標者多規劃為住宅產品，消費者購買地上權興建地上權住宅，因具使用年限且到期後須無償歸還給政府，此類貸款案件對於銀行來說風險甚高，為了降低放貸風險，放款成數勢必降低，由此可知設定地上權住宅產品除了挑戰國人有土斯有財的觀念外，也挑戰國人的資金籌措能力，投資人在投資決策時所面臨的財務風險增加。

參、地上權土地開發型態比較

郭軍男、吳吉政（2014）因台灣設定地上權土地所興建之建物具有固定使用年限、無土地所有權等特性，決策時所需考量因素較所有權土地標售案來的更多，主要探討公司資源有限的狀況下，如何在決策過程將不確定因素納入考量來決定該標售案評估值得投標。該研究指出，因設定地上權具有時效性的必須限期開發，加上購屋者無法取得土地所有權，且有土斯有財的傳統觀念仍深植一般民眾心理，開發商較清楚知道目前最佳策略是不投入設定地上權標案，但同時尋找以商業使用設定地上權產品，或較多元化開發產品作為替代方案以提高經營績效。

謝芷琪（2017）指出台灣土地面積狹小資源有限，尤其區位優越之土地，往往發生競租之情形，導致價格高漲，有意參與土地改良開發之投資者，往往因無力購得土地所有權，造成土地開發利用上之阻礙，地上權的設定在社會上扮演著重要的角色，正可作為補救的一帖良方，因此地上權案之開發，不失為共創消費者、政府、開發者三贏之不動產政策。

一、地上權開發方式

地上權價值與未來發展用途、空間位置因素等息息相關，至於地上權價值之探討，郭國任（1995）、謝明瑞、周信佑（2013）皆指出地上權權利價值之估算，於估價方法中若採用收益還原法，則需考量土地使用方式之差異，將使收益產生不同價值，且還原利率採用的標準不一，均會影響權利價值產生變化，無法真實反應地上權之價值。對此陸青秀（2004）認為地上權價值占所有權價值比率，受土地使用分區及未來利用形態之影響，且投資者認定地上權價值與使用目的不同而產生變化。

基於土地使用方式與未來收益間之緊密關係，促使民間企業參與投資地上權案時，對於地上權的開發方式特別重視，因關乎開發利益分配及評估投資成本之投入，一般地上權土地使用型態多分為：

1. 開發類型為住宅：

對消費者而言，購置地上權住宅的優點在於能居住在地段良好地價高昂的區域，且所須支付房價比所有權住宅便宜許多、讓購屋者對於資金掌握度高，並可展現買屋不買地之優勢；反之地段較差、地價低廉之區域，則無法彰顯地上權

存在之價值與實益、期限屆滿後無法將土地傳承，加上保值性低、不具增值性之缺點（藍秀璋，2011、鄭潤鴻，2014）。因此地上權住宅產品之推出，可能與國人購買不動產「有土斯有財」之傳統觀念產生衝突，至於消費者接受程度如何則有待商榷。

地上權住宅本來無擁有土地所有權，因此李福隆（2014）進一步以地上物權利歸屬為標準分類，將開發為住宅類型分為「所有權住宅」與「使用權住宅」二種類型，「所有權住宅」如「臺北花園」、「皇家河畔」，其買受人取得建物所有權，擁有建物所有權狀，有利於貸款及轉讓他人；「使用權住宅」如「京站」、「華固新天地」，其買受人僅取得建物一定期間的使用權，如「使用權利證明」作為使用權之依據，由於使用權住宅未取得建物所有權，與租賃的概念相類似，以前曾被認定不屬於擔保物，因此不利於貸款融資及次級市場轉讓不易的情況。

就稅負層面對開發商之影響而言，王健安（2012）指出開發商投資地上權住宅，成本較低廉且免繳土地增值稅，故價格較低可吸引購買者，未來土地出售時可能有優先購買權之適用。但無論購買所有權住宅或使用權住宅之消費者，由於未取得土地所有權，故免繳納地價稅，且未來轉售時亦免負擔土地增值稅，但仍須負擔土地持有期間之地租；由於所有權住宅取得建物所有權，故須繳納房屋稅，而使用權住宅並未取得建物所有權，但建商會透過契約另行約定要求消費者負擔房屋稅之繳納，因此，無論地上權住宅權屬究為所有權或使用權，消費者均需負責地租與房屋稅之繳納。

李泳龍等人（2014）以交九聯合開發案為分析案例，透過學者專家訪談後發現消費者購置地上權住宅將會面臨之風險分別為定型化契約條款是否違反誠信原則、租賃權無法列為抵押權之標的物、租賃契約年限變更之風險、消費者繳交稅收之風險、普通債權有無優先性原則之風險。地上權住宅基於無土地所有權，未來轉售時免負擔土地增值稅及每年無須繳交地價稅，但現行仍有房屋稅與地租無法適用自用住宅優惠稅率之問題，加上地租與公告地價之間的連動關係，受公告地價調高貼近市價，地上權住宅的地租負擔亦隨之增加。

2. 開發類型為商業飯店、商場或辦公大樓等長期性投資：

黃嘉興（1998）指出商用不動產價值評估最常運用收益還原法進行評估，並依據折現現金流量法估計不動產的現金流動價值，但不動產價值係反應經營者對收益性不動產的預估、規劃與實現，實際上無法準確估計未來的淨現金流量與折現率，以收益還原法評估不動產價值時，隨著經營者與公司特性之不同而產生差異。對於臺北市政府之地上權案開發用途指定為商業使用，黃龍豐（2014）認為投資人必須考量投標之地上權案件所在區位，經營飯店、商場、辦公大樓等只租不售之商用不動產，能否帶來穩定長期的現金流，並進一步指出地上權開發為商用不動產之投資人，自有資金須充足且具備經營管理之能力。

郭軍男（2014）研究設定地上權土地開發之決策，並以個案進行分析，研究結果指出投標金額是參與投標的關鍵因素，在不確定性較高的情況下，建議降低投標金額以避免產生虧損或同時尋找其他替代方案來賺取利潤。因此投資地上權可能產生的風險分別為：地租與公告地價之間的連動、管理機關為行政簡便而通案推行，未考量地上權個案之差異性、地上權存續期間的收益能力、管理成本增加等問題，使土地使用者難獲得安定性及可預見性。

林秋綿等人（2015）表示設定地上權且興建地上物做商業使用者，開發業者經營地上物的模式為長期收益，在評估投標時，考量層面包括後期應負擔之成本。另外，在實務運作上並無分戶移轉之必要，因此原投標業者作為地上權契約當事人之地位通常不會移轉，就算移轉給第三人，也是全部移轉，地上權與地上物所有權方面產權單一。據此，鑑於開發商所需繳納之權利金，以及後續興建造建物之費用，現行銀行多有承貸相關業務，故本研究後續係針對地上權住宅探討。

二、地上權住宅現況分析

地上權住宅之共同特性，大多座落於都會區精華地段、生活機能便捷，因未擁有土地所有權，致使大幅的降低了昂貴的購地成本，地上權住宅低於市場行情約六至七成的購屋價格，吸引了許多經濟能力有限，但仍渴望追求更高生活品質的購屋族，讓他們能以較輕鬆的方式擁有較佳地段和環境的住宅。林建元（2016）研究指出，地上權住宅可視為一種使公有土地得以永續利用，且能有效解決住宅問題之理想制度，其符合充分利用土地資源，讓土地優勢成為大家共同分享的土地政策理念，亦是理想之住宅政策。

地上權住宅與所有權住宅及使用權住宅，最主要的核心差異在於建物所有權擁有者之區別，三者間之權利差異：

1. **所有權住宅**：擁有土地及建物所有權。
2. **地上權住宅**：係指以設定地上權方式取得基地使用權利，並將開發後之不動產規劃作為住宅使用，購置此類型住宅產品之住戶可取得其基地應有部分之地上權持分以及房屋所有權，即稱之為「地上權住宅」，亦即「有屋無地」之住宅。
3. **使用權住宅**：係指以設定地上權方式取得基地使用權利，並將開發後之不動產規劃作為住宅使用，購置此類型住宅產品之住戶並無取得基地應有部分之地上權持分以及房屋所有權，僅能取得土地及房屋的使用權，即稱之為「使用權住宅」，亦即「無屋無地」之住宅，僅擁有房屋的使用權。

房屋權利類型差異表

類型		所有權住宅	地上權住宅	使用權住宅
產權持有者	土地	購買者	政府	政府
	建物	購買者	購買者	政府
價格		市價	約市價 6 ~ 7 成	約市價 6 ~ 7 成
使用年限		無期限	50 ~ 70 年（視個案）	50 ~ 70 年（視個案）
持有成本		地價稅、房屋稅	地租、房屋稅	權利金
交易成本		土地增值稅、契稅、房地交易所得稅	契稅、房地交易所得稅	權利交易所得稅
轉手性		較佳	受限	較差

資料來源：黃凱鈴（2023）及本研究整理

隨著房價不斷創新高，近年來地上權住宅再度被民眾熱議，成為民眾居住新的選項，對地段要求甚高、資產組合配置靈活的民眾則可以優先列入購屋選項；地上權住宅由於總價相對一般住宅更低，出租價格根據內政部實際租金行情登錄指出，地上權住宅與一般住宅租金價格是一樣，購買地上權住宅在地上權存續期間，可以處分移轉、抵押設定、收益使用，除了在土地權利上不是「所有權持分」而是「地上權持分」，並記載於他項權利證明書之上，縱觀居住效益其實與一般住宅無異。

黃凱鈴（2023）表示2013、2014 年是房地產多頭市場高峰期，財政部國有財產署趁勢推出多項地上權案，引起開發商高價競標，惟受政策性實價課稅（房地交易所得稅）改革之影響，房市交易量急速反轉下修，開發商這段期間標脫之地上權案，因房市修正之緣由使開發利潤遞減，

因而開發案之推案時間多數往後遞延，地上權案進入多年低迷期，直至2020年起房價高漲順勢帶動著地上權住宅案的再度崛起，台北、台南、高雄等都會地區地上權案成功銷售，甚至於之前推出的一些地上權案也轉手出售而獲得漲價利潤，徹底改變了民眾對此類案件的舊有印象。

目前北部地區地上權住宅案例多位於都會區精華地段、生活機能便捷，近年地上權住宅在大高雄地區亦銷售告捷，為近來消費者可以選擇的全新購屋方式。截至2022年8月，根據財政部國有財產署統計，全國已有許多地上權住宅取得了貸款，分布臺北市、臺中市、彰化縣、臺南市及高雄市共有1,228 戶，其中以高雄市佔最多，共計1,139戶；其次是臺南市有36戶，臺中市有26戶，彰化縣有17戶，臺北市有10戶，這樣的分布呈現出南台灣的地上權住宅市場相對熱絡的情況。

北部地區現行國有地地上權住宅案例彙整

建案名稱	建商	地區	權益類型
京站花園廣場	日勝生	大同區	僅有使用權，而無建物所有權
派樂地	吉美	內湖區	
華固新天地	華固	文山區	
基泰大安	基泰	大安區	有建物所有權
大將豐喆	大將	中正區	
虹耀今采	虹耀	大安區	

資料來源：黃凱鈴（2023）及本研究整理

肆、目前地上權住宅困境與問題探討

鄭潤鴻（2014）藉由新加坡與中國大陸實施地上權經驗，探討國內以國有土地設定地上權之住宅屆期後可能產生的問題。研究認為地上權屆期後建物移轉應採有償方式，並可透過不動產估價師評估制度評估地上建物狀態後，給予現金補償或延長地上權使用年限。而對於建物與土地的充分利用，當建物使用壽命屆滿已不堪使用時，地上權人若無意願更新建物，則可要求提前終止地上權關係，如此才不致使土地遭受閒置與老舊建物影響都市安全、景觀等情況發生，而提前終止地上權後國家應按比例退還剩餘地上權年限之權利金。當國家收回僅剩餘少許使用年限建物時，應可將其轉為社會住宅使用，以此方式可使建物得到充分利用，且亦能滿足中低收入民眾之租屋需求。綜上屆期後相關可能產生之問題，其原因來自法規制度上的不健全，若於法規制定上多方考量各種可能情形，則應能有效降低爭議發生。

目前地上權模式住宅所面臨最大之困境，在政府政策更迭下，因刪除地上權及地上物可一部讓與之規定，而衍生出不同權益類型之地上權模式之住宅，由「地上權住宅」衍生出建物所有權不可分割的「使用權住宅」，兩者在產權上有所差異，地上權住宅住戶是擁有土地應有持分（地上權屬於用益物權）及房屋所有權（所有權屬於完全物權）；而使用權住宅之住戶權益類型上僅類似於長期租賃，無擁有房屋所有權亦無土地應有持分，僅有房屋與土地之使用權（使用權僅債權性質）；因此兩種地上權模式住宅在融資貸款上，可作為抵押擔保品之項目則將有所差異，地上權住宅雖具有物權效力，但銀行一旦面臨分割過後之地上權（地上權住

宅之地上權將分割予各別住戶，持分其應有之地上權），則無承作貸款之意願，或給予較差之貸款條件，則更何況僅具使用權僅類似於債權性質之使用權住宅，銀行通常不與承作。銀行承貸意願低落，皆造成地上權模式住宅面臨貸款窘境。

一、地上權住宅與融資貸款問題

一般地上權在辦理融資時，因地上權無土地所有權，亦非建物所有權，通常為固定之權利期限。在興建完成前，銀行因無擔保品，故投資人在地上權權利金之融資申請往往面臨層層關卡（例：交涉期間長、貸款額度低、未能保證取得融資資金等問題）。以2000年日勝生集團與台北捷運局合作之交九聯合開發案（京站大樓建案）為例，是地上權住宅發展迄今最著名的代表作，不過此案是依「獎勵民間參與交通建設條例」招標，且為台北市有非公用土地，其所依據的規定不是當時尚得以一部分讓與之「國有非公用土地設定地上權實施要點」，而是「台北市市有非公用土地設定地上權實施要點」，原則上不得分戶移轉，除非受讓人承諾繼受原地上權契約之各項權利義務，並願意一併受讓地上權及地上物之一部或全部，再報經台北市政府核准後，始不受此限。由於京站地上權住宅之承購戶僅是建物使用權權利移轉，買賣未過戶，不須登記，亦不在內政部實價登錄範圍內，其地上權融資係地上權人將地上權及建物所有權移轉信託予萬泰商業銀行（現為凱基商業銀行），由萬泰銀行進行權利分割，以受益憑證方式出售，承購戶以取得之受益憑證向京城商業銀行辦理擔保貸款，貸款成數最高7成，貸款利率介於3%~4%之間，貸款年限20年，遠低於地上權期限50年，京站地上權住宅初期銷售總金額達90億元。

在2004年4月刪除得一部讓與規定以後，到2013年9月開放地上權得以分割移轉以前，茲舉「華固新天地」乙例，應可看出法規限制對於地上權產品流動性以及銀行融資之影響。華固新天地建案位於台北市文山區羅斯福路六段，原為財政部財政人員訓練所，該案因限制太多，自2011年12月舉辦首次招商說明會起，歷經三次流標，在財政部放寬開發條件，包含將地上權期限由原先的50年延長為70年、存續期間地租比率由申報地價的5%調降至3.5%，以及放寬建物規劃與配置限制後，2013年4月第四度招標結果由華固建設得標，權利金13.88億元，地租每年初估約3,100萬元，規劃興建4棟住宅大樓（530戶）與1棟住商複合大樓（170戶），預估2016年完工，平均開價每坪45～50萬元，約為鄰近地區每坪平均65～70萬元之6成，頗受年輕購屋族群青睞。在銀行貸款方面，由於本案仍屬於地上權不可分割移轉之案例，因此購買華固新天地之住戶與京站住宅承購戶相同，僅取得使用權利證明，並無地上權與建物所有權。為此，由華固建設擔任債務人，並以華固新天地地上權為擔保品，向兆豐國際商業銀行辦理為期1年之短期融資，所得資金提供所有客戶7成之分期付款，為期20年，利率為2.5%。以華固新天地總銷123億元，市場估算華固建必須提供超過80億元額度予客戶分期付款。

蕭筠潔（2017）表示過往由於「使用權住宅」無法分割且未擁有房屋之所有權，只能獲得房屋使用權的證明，其性質與長期租賃權類似，難以作為抵押貸款的擔保品。使用權住宅可以作為權利質權的抵押品，而使用權住宅貸款則是透過信用擔保或連帶保證來保障貸款，因此銀行承

辦風險大，承貸意願低；「地上權住宅」因其特性與制度規定因素，對於需要融資貸款的人而言必須自備比較高的款項和支付比較高的利息，負擔更加困難。

地上權住宅貸款成數及利率不及於一般住宅優惠，持有成本相對不利。2022年財政部國有財產署積極推動地上權住宅房貸，過去銀行對於地上權住宅較不願核貸，倘若願意核貸成數也不及一般房屋貸款，為了解決此痛點，財政部國有財產署與銀行公會溝通，了解問題主因為地上權住宅估價少有市場基準，同時協請全國估價師公會協助，訂定估價作業相關規定，提高金融機構核貸意願及貸款成數並降低貸款利率。

目前有承作地上權房貸的民營銀行有：一銀、元大、國泰世華、京城、聯邦王道、高雄三信、新光、上海商銀、高雄銀、上海商銀、彰化六信、陽信銀、全國農業金庫等等；有承作地上權住宅房貸的公營銀行有：土銀、一銀、兆豐、台企和華南銀等等。願意承作地上權住宅貸款的銀行漸增，但仍未全面普及，民眾購買地上權住宅的貸款成數、利率仍不及於一般住宅優惠，消費者持有成本相對不利。

二、地上權住宅土地租金上漲問題

地上權案件依其使用目的之不同，大致可分成處分型與收益型。處分型即指地上權住宅，單純以取得地上權並興建住宅為居住使用為目的，地租由地上權住宅住戶者負擔；而收益型即指商用地上權不動產，以經營並獲取收益為目的，故如土地租金調漲，商用地上權不動產尚有經營收益能夠抵充，且營利事業單位可將土地租金納入營業成本，以減少所得稅地繳交，且投資人重視地上權之區位高於地租。

然而對於地上權住宅來說，僅作居住使用無任何收益可言，住戶對於漲價的土地租金毫無轉嫁能力。且地上權住宅不像一般所有權住宅有增值之機會且就算住了50、70年，房屋仍保有一定價值。地上權住宅之價值因有使用年限存續年之限制，並在期間屆滿必須無償歸還國有，因此地上權住宅之價值在抵達「死亡期」後將隨著時間而遞減，是故雖其土地所座落之區段土地價值攀升，但地上權住宅使用期間一但過了死亡期後，實際上價值是在逐漸凋零並趨近於零之狀態，然而若此時地上權之土地租金隨公告地價調漲造成地上權住宅者土地租金負擔大幅增加，但地上權住宅之價值已越來越低。

蕭筠潔（2017）研究指出購買以地上權模式興建之住宅，除須支付房屋買價外，每年尚須支付地租於土地所有權人，地租之計算方式是以公告地價為計算基礎，並依地上權契約約定稅率，地上權住宅的土地租賃金是根據「公告地價的5%」、「申報地價3.5%」及「訂約當年申報地價（2.5%）+隨申報地價調整（1%）」三種，對於公有土地是以公告地價的百分之百為申報地價基準，亦即皆以公告地價為計算基礎，並且將隨同公告地價之調整而調整。如果公告地價逐步調整並且大幅增漲，將會導致地上權住宅地租金的急劇增加。

政策性之風險亦對地上權住宅購買者造成影響，近年來隨著公告地價的調漲，以公告地價作為稅率之土地租金亦跟著公告地價之調漲而調漲，然而在地上權住宅本身之特性上因有年限之限制，其價值將隨存續年期屆滿而價值越來越小，是故在天上權住宅價值越住越少，而收取之土地租金卻越來越高，實不合理且為地上權住宅承購者難以預料之風險。

三、地上權存續期間屆滿後地上物之收回問題

現行規定為地上權人不得要求延長地上權期間，地上權存續期間屆滿或消滅時，地上物所有權無償移轉為國有，承購戶或使用人並應無條件遷離。惟地上權存續期間屆滿後，地上物收回仍有可能有下列問題：

1. 分戶移轉之地上權住宅難以收回問題

依據現行地上權要點與契約書格式均明確規範，地上權人不得以任何理由要求延長地上權存續期限，一旦存續期間屆滿，地上物所有權無償移轉登記為國有，並無條件遷離。惟過去辦理地上權住宅的案例中，即使已說明地上權建物並無土地所有權，仍一再出現地上權住宅承購戶主張購地的訴求，並透過各種管道施加壓力。

依過去發生地上權人訴求擬購地之案例可知，地上權消滅後，地上物能否順利收回的問題，主要是在地上權做住宅使用部分。收益型的地上權產品，以出租住宅形式使用，實務運作通常不會將產權分戶移轉，地上權與地上物所有權產權單一，且各該使用戶通常以租賃方式取得使用權利，收回較無困難。處分型地上權住宅部分，承購戶一開始即繳交大筆金額購買，久居後，易產生與當地的情感連結，會希望將具有期限之地上權轉為所有權，且當承購戶面對的契約對象為政府單位時，易賦予政府應照顧人民之情感期待，並進一步希望政府將土地讓售。

關於承購戶訴請取得土地所有權問題，原則上可分為地上權不能為分戶移轉前與開放分戶移轉後情形。在地上權不得分戶移轉之情形，即使開發為住宅產品，地上權權利與地上物所有權產權仍為單一，仍由原開發業者持有，各該承購戶所持有的是使用權，承購戶想要承購土地或不肯搬遷等問題，原開發業者即可出面統一進行處理，財政部國有財產署管理的難度大幅降低。

屬得分戶移轉情形者，地上權和地上物之產權由各承購戶持有，承購戶想要承購土地或不肯搬遷等問題，會直接向財政部國有財產署提出，原開發業者僅有協助財政部國有財產署處理之義務，可預見，未來財政部國有財產署仍有直接面對此一問題的壓力。

2. 地上物一律無償收歸國有，拆除成本將由執行機關吸收

現行地上權要點修正後已不區分地上物是否尚有使用價值，一律將地上物所有權無償移轉為國有。地上物在地上權期限屆滿移轉為國有後，財政部國有財產署可視地上物狀況採標租等方式處理，如評估結果仍以招標設定地上權方式處理者，可責成由新得標人（地上權人）代為拆除，並負擔相關費用。換言之，即使收回無使用價值建物，其拆除成本可轉嫁由新得標業者負擔，惟該拆除成本仍會反應在新得標業者所願支付之權利金上，此一拆除成本最終仍是由財政部國有財產署負擔。

3. 如為終止契約或其他原因所致之地上權消滅，地上物無償收歸國有之適法性

當地上權人拋棄其地上權後，其地上權消滅，依地上權契約約定，仍要負將地上物所有權無償移轉登記為國有等相關義務。地上物所有權屬於原地上權人，透過定型化契約約定，使地上權消滅後，原地上權人必須將地上物所有權無償移轉為國有，亦即，該契約約定使原地上權人拋棄其地上物所有權，在分戶移轉的地上權案件下，簽訂地上權契約為各承購戶，對該定型化契約條款難以期待其具有專業能力審視，因此，該契約約定是否顯失公平，而有適用民法第247條之1規定空間，非無疑義。

四、社會價值觀之定位問題

在有土斯有財之社會價值觀下，對於土地無所有權，僅是地上權之持分之地上權住宅，其在住宅市場上消費者對其之認知與接受度，都影響著地上權住宅之銷售，包括新成屋販售時，承購者對於地上權住宅雖有較低價格之誘因，但對於年限期滿無償歸還之衡量與考慮，轉手時因存續期間其價值將隨時間遞減而趨近於零，也造成地上權住宅在後續轉手不易之問題。

伍、結論與建議

一、地上權住宅之貸款與融資

1. 建議金融機構訂定完整辦理地上權抵押貸款規章辦法，目前金融機構對於辦理地上權建築物擔保貸款之規定，原則上仍比照一般房屋貸款，惟究其性質實有明顯差異，若未依地上權特性及其設定契約之內容，適當調整辦理地上權擔保授信業務辦法時，可能潛藏不足清償銀行債權之風險。
2. 建議金融機構針對地上權特性及其設定契約之內容，參考不動產估價師公會發布之「第十三號公報—地上權不動產於金融機構設定抵押權估價報告書範本」，調整其授信規定及鑑價規則，研擬以權利抵押權以外之承作方式辦理，例如權利質權，甚至信用保證或授信保險等方式，以降低承做地上權住宅擔保貸款之法律問題。
3. 建議金融機構在放款地上權案件時可以專案融資的機制來處理，針對地上權案的基本條件、土地強度、存續期間等項目，制訂不同的放款額度等級，以利投資人得以有充裕的資金興建及營運。
4. 建議主管機關未來於地上權招標時即於投標須知中標示「一定期限內，協助簽訂融資協助契約」，供投資申請人於投標前即可先行評估，釐清融資相關事宜，降低違約風險。

二、地租設定上限

地租之訂定應僅滿足管理機關在繳交公有土地之地價稅與管理成本等支出，建議應就設定地上權之土地專案設定公告地價漲幅上限標準。

三、設置到期續約或收回重建機制

台灣目前並未開放讓地上權住宅住戶申請續約，可參考中國大陸住宅用地使用權到期自動續約機制，惟可僅限住宅用地，且需要制定續約權利金之詳細規範，以及當分割住戶不願意或無力繳納續約權利金時之處理方式。另外新加坡雖然與我國相同，使用期滿後土地租賃權連同地上物無償收歸國有，然而其亦開放付費申請續約，或是如上節所述賣回給國家或私人發展商並延長期限至99年。

四、在地上權存續期間屆滿後房地收回部分

主管機關應研擬未來屆期後相關配套措施，避免與人民間發生衝突與對立。針對地上權存續期間屆滿後，地上權承購戶仍不願搬離之問題，除依地上權契約尋求司法途徑解決外，建議於全體地上權住宅承購戶達成共識情況時，可延長地上權存續期限。

關於現行地上物一律無償收歸國有之部分，應視地上物是否仍具有使用價值而決定是否須自行拆除，若分戶移轉地上權住宅產品處理上確實有難題，可參考日本借地權制度中區分所有建築物借地權人團體的設計，由其在借地過程中逐月或逐年預收，且因拆遷費用金額龐大，建議應信託予金融機構。

| 參考文獻 |

1. 李承嘉，2012，台灣土地政策析論-從改革到投機的福爾摩沙，台北市：五南。
2. 蔡勝雄，1990，地上權之沿革及其社會作用，軍法專刊，第36卷第2期。
3. 林森田，1997，公有地非公用基地租金率之研究，土地經濟年刊，第8期，P97-119。
4. 林秋綿、劉維真、郭國任、伍瑋雯、陳怡安，2015，國有非公用土地招標設定地上權案件衍生相關問題之研究，稅研究，第44卷第2期，p112-135。
5. 董瑞斌，2015，地上權住宅貸款之法令與實務，中華民國銀行公會委託研究計劃結案報告，p67。
6. 郭軍男、吳吉政，2014，設定地上權土地開發之決策分析架構，第17屆科際整合管理研討會，p416-430，台北。
7. 龍忠義，2000，地上權不動產整體價值評估之研究—以台北市品華國際觀光旅館為例，中央大學。
8. 周淑仁，2003，公私營公有土地開發方式之研究，南華大學。
9. 莊子明，2003，市地重劃之抵費地以設定地上全方式開發之研究-以台中市為例，逢甲大學。
10. 陳娟美，2005，臺北市地上權國宅之研究，世新大學。
11. 黃媛媛，2012，地上權住宅之合理價值評估模型之研究，崑山科技大學。
12. 鄭潤鴻，2014，我國地上權住宅屆期後之爭議問題研究，朝陽科技大學。
13. 陸青秀，2014，地上權估價方法之理論與實務分析，臺北大學。
14. 邱禮理，2015，從台灣土地開發商角度談台灣設定地上權與中國大陸建設用地使用權，崑山科技大學。
15. 吳靜怡，2016，投資人投標非公用土地招標設定地上權關鍵因素之探討，臺北大學。
16. 林其瑾，2017，國有非公用土地設定地上權影響因素之探討-以新竹地區為例，中華大學。
17. 謝芷琪，2017，南部科學園區從業員工對國有地地上權住宅購買意願之研究，崑山科技大學。
18. 蕭筠潔，2017，我國現行地上權住宅課題之研究，中國文化大學。
19. 劉國隆，2019，臺灣公有土地地上權與中國大陸建設用地及宅基地使用權比較研究，東吳大學。
20. 王俊凱，2020，台灣地上權與中國大陸建設用地使用權之比較研究，東吳大學。
21. 吳廣南，2022，台南市中西區星鑽段地上權土地開發財務模擬研究，崑山科技大學。
22. 黃志宇，2022，地上權住宅擔保放款法律問題之研究，高雄大學。
23. 黃凱鈴，2023，國有非公用土地設定地上權住宅選購關鍵要素之探究-以臺中地區為例，逢甲大學。