

國有土地地上權住宅制度之探討

楊松齡、蕭筠潔*

要 目

壹、前言	肆、地上權住宅之檢視
貳、國有非公用土地地上權住宅制度之變遷	伍、結語
參、當前地上權住宅困境與問題探討	

提 要

當前地上權住宅制度造成之困境，如土地租金隨公告地價調漲，且公告地價調整對公有土地地租之影響，已遠超對地價稅之影響。地上權住宅用地實際做為自住使用，然因土地是以國有非公用土地設定地上權，故無法適用自用住宅用地稅率。

雖土地為國有，但實際轉嫁由地上權住宅住戶負擔。既為供自住需求，在政策上宜參考自用住宅優惠稅率，應一同視之。故國有非公用土地如符合自用居住事實者，應採自用住宅用地稅率；另地上權住宅應定位為非市場性住宅，地上權住宅之土地租金不應與不動產市場連動，租金性質與公告地價並不相同，建議相關公產管理單位考量實際需要，另行調整計算方式，以免受公告地價合理反映市場價格變動影響。

若能改善前揭課題，重新確立地上權住宅在可負擔住宅光譜及國土活化利用定位，國有非公用土地地上權住宅制度設計，將臻達完善。

壹、前言

臺灣現行國有土地約占全臺面積 61%，不論就國土資源保育、開發利用，

* 本文作者分別為中國文化大學環境設計學院院長及中國文化大學市政暨環境規劃學系碩士。

亦或國有資產管理、規劃，顯然是國家重要資源，國有土地經營管理體制，具舉足輕重角色。因此，隨著經濟環境變遷，如何活化國有土地，提升國有土地效益，引人民間資力挹注，永續經營國家資產，為政府向來施政重點。在國有土地永續經營理念下，國有土地管理、處分或改良利用業務，已從傳統租、售，轉型到開發利用，透過都市更新、設定地上權、與民間或事業主管機關合作開發等方式，活化國有土地。

前於 79 年全國土地會議決議，及 82 年行政院訂頒公有土地經營及處理原則，作出公有土地應保持公有及不出售之政策原則，使設定地上權成為活化國有非公用土地之主要趨勢。從 85 年至 104 年底所辦理公開招標國有非公用土地設定地上權案件，以標脫並與得標人簽訂設定地上權契約者計 75 案，而其中 32 案規劃作為住宅產品，¹可見幾近半數開發作為住宅使用。

地上權住宅相關制度於合理狀況下，確能提供國民居住所需另一項置產方式選擇，理應可在政府與地上權住宅購買者間達到「地盡其利，地利共享」之雙贏情形。然近年地價稅調整對地租連動影響下，房屋價值隨年期經過折舊，房價越來越低；但土地租金卻隨公告地價調漲，有越住越貴之情形。地上權住宅購買者之負擔逐年加重，但地上權住宅貸款卻愈行艱難，相較所有權住宅，反而更為居不易。

為探究上述問題本質，瞭解地上權住宅所面臨課題對地上權住宅相關制度演變與內涵，實有進一步剖析必要，供後續地上權住宅相關制度修改之參酌。

貳、國有非公用土地地上權住宅制度之變遷

綜觀國有非公用土地辦理招標設定地上權歷程，歷經多次制度修訂與調整，以權利金底價、地租、存續期間、地上權及地上物得否一部讓與之修正規定最為關鍵，不僅影響地上權開發案關係人權益，對推動地上權住宅，也造成相當困境。

一、招標設定地上權讓與規定演進

¹ 張璠(2016)。

(一)「地上權實施要點」期間(84年5月30日至98年12月31日)

79年全國土地會議及82年行政院訂頒公有土地經營及處理原則，作出公有土地應保持公有及不出售之政策原則後，財政部隨即於84年5月30日依此原則及依據國有財產法第47條第3項規定擬訂國有非公用土地設定地上權實施要點(下稱地上權實施要點)，實施後並歷經多次修正(詳表1)。

84年5月30日發布地上權實施要點，依據該要點第13點規定，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。但受讓人承諾繼受原地上權契約之各項權利義務，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。故國有非公用土地設定地上權興建之住宅，在受讓人承諾繼受各項權利義務的前提下，經執行機關同意後，可以分戶移轉，並未限定地上權全部或一部不能分割讓與。

上述地上權實施要點因地上權分戶轉讓衍生管理困擾，及地上權存續期滿土地收回困難等顧慮，且招致社會輿論批評國有土地成為建商獲取暴利之工具，²基於便利國產管理考量，³於93年4月23日第3次修正，刪除該要點得一部讓與之規定。⁴然而此修正規定造成地上權與地上物無法分割讓與，地上權住宅無法分戶移轉。

又國有財產主管機關從法規面、市場面及作業面檢討發現，權利金、地租及存續期間等規定過於僵化，市場反映欠佳，影響投資人投標之意願。⁵經從市場面及作業面進行檢討，遂於98年12月31日停止適用地上權實施要點。

(二)「地上權作業要點」期間(99年1月1日起迄今)

為加速推展設定地上權業務，國有財產主管機關全面檢討國有非公用土地設定地上權作業，並配合民法抵押權章相關法律條文之修正及實務作業需要，報奉財政部於99年1月7日發布施行國有非公用土地設定地上權作業要點(以下

² 同註1，92-93。

³ 立法院第8屆第6會期第14次會議議案關係文書，報1630。

⁴ 93年4月23日修正地上權實施要點第13點規定：「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。」可知刪除地上權及地上物可一部讓與規定。

⁵ 徐羽虹(2015)。

簡稱地上權作業要點)。

相較地上權實施要點，地上權作業要點仍繼續沿用地上權不能分割讓與規定，⁶僅彈性放寬地上權權利金、地租計收基準，延長地上權存續期間最長為 70 年。然而在天上權作業要點發布後，投標與脫標情形並不佳，故在實務上於 101 年 5 月 24 日修正起已開始將權利金底價訂在 3 成至 5 成，地租年息率從 5% 降至 3.5%。⁷

又於 102 年 6 月 24 日修正地上權作業要點第 16 點規定，⁸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 1 人，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。

惟考量使用權住宅因僅有使用權導致融資貸款困難，影響業者投標地上權案件意願，乃於 102 年 9 月 30 日修正地上權作業要點，於一定條件下，放寬地上權及地上物得一部讓與之規定⁹，期望能增加投資誘因。此次修正後興建之地上權住宅產品自此能夠分戶移轉。

⁶ 99 年 1 月 7 日修正地上權作業要點第 14 點規定：「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。」

⁷ 同註 5，頁 92；陳怡安(2016)。

⁸ 102 年 6 月 24 日修正地上權實施要點第 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：(1)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。(2)受讓人承諾繼受地上權契約之各項權利義務。(3)受讓人承諾地上權消滅時，依執行機關通知，將地上物所有權無償移轉登記為國有，並無條件遷離，或自行拆除地上物。」

⁹ 102 年 9 月 30 日修正地上權作業要點第 19 點規定：「符合下列規定者，執行機關得同意地上權人將地上建物之一部連同應有之地上權持分讓與他人：(一)地上權原得標人或依前點規定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，及會同執行機關辦理委託管理契約公證。(二)受讓人承諾繼受設定地上權契約之各項權利義務。(三)受讓人承諾地上權消滅時，將地上建物所有權無償移轉為國有，並無條件遷離。」

表 1 國有非公用土地設定地上權重要規定之變遷

名稱	日期	權利金底價	土地租金	存續期間	得否分割讓與
國有非公用土地設定地上權實施要點	84.5.30 訂定	土地市價之 6 成	土地公告地價年息 5%	最長 50 年	地上權及地上物之一部或全部讓與
	86.1.30 第一次修正	土地市價之 5 成			
	88.7.1 第二次修正				
	93.4.23 第三次修正				地上權及地上物不得一部讓與
	98.12.31 停止適用				
國有非公用土地設定地上權作業要點	99.1.7 訂定	土地市價之 3 至 7 成	實務上為土地申報地價年息 1%至 5%	最長 70 年	地上權及地上物不得一部讓與
	100.5.18 第一次修正				
	101.5.24 第二次修正	土地市價之 3 至 5 成(實務上，地上權作業要點上未修正)	實務上為土地申報地價年息 3.5%		地上權及地上建物轉讓後總登記人數僅限一人，得全部讓與
	101.9.13 第三次修正				
	102.6.24 第四次修正				
	102.9.30 第五次修正				
	103.12.26 第五次修正				
	105.9.22 第七次修正				

資料來源：本文整理。

二、地租率規定

地上權實施要點時期訂定之地租計收標準為按訂約當期土地公告地價年息 5%。¹⁰

地上權作業要點時期，規定地租之計收標準為土地申報地價年息 1%至 5%；自 101 年 5 月 24 日起雖於地上權作業要點中無修正地租年息率，但實務已開始將地租年息率從 5%降至 3.5%；¹¹105 年 9 月 22 日修正地租計算方式，改採「部分固定與部分浮動」。

三、存續期間規定

地上權實施要點時期訂定之地上權存續期間最長為 50 年；¹²地上權作業要點時期訂定之地上權存續期間最長為 70 年。¹³

由上可知，於 99 年新訂之地上權作業要點即已規定地上權存續期間最長為 70 年，然主辦單位可於合乎規定期間內訂定招標條件，國有財產署 102 年第 2 批前標出之土地規定地上權存續期間為 50 年，同年第 3 批(102 年 10 月 17 日)始將存續期間定為 70 年。

四、不同權益類型之地上權住宅

綜上，地上權住宅因主管機關相關規定變革，而使不同階段訂定之地上權契約條件不同，造成其權益差異。就各階段訂定之地上權契約，可劃分為 5 種不同權益類型地上權住宅，其各代間差異(如表 2)分別在於地租、存續期間、地上權得否分割讓與等規定，分述如下：

(一) 第 1 代(地上權住宅)

屬可分割讓與之地上權住宅，依地上權實施要點規定存續期間為 50 年、地租率 5%，案例有京華 D.C(85 年)、河畔皇家(85 年)與台北花園(89 年)。

(二) 第 2 代(使用權住宅)

因 93 年 4 月 23 日刪除地上權實施要點中「地上權及地上物得一部讓與」

¹⁰ 地上權實施要點第 11 點規定。

¹¹ 註 1，頁 92；陳怡安(2016)。

¹² 地上權實施要點第 9 點規定。

¹³ 地上權作業要點第 5 點規定。

之規定，屬於使用權住宅；存續期間 50 年與地租率 5%規定同第 1 代。案例有仁愛本真(99 年)與昇陽寓見(100 年)。

(三) 第 3 代(使用權住宅)

差異在於地租率，因標脫成效不佳，101 年 5 月 24 日於實務上將地租率降至 3.5%。不可分割讓與(屬使用權住宅)、存續期間 50 年規定同第 2 代。案例有吉美璞立(101 年)、吉美派樂地(101 年)、志嘉水曜(102 年)。

(四) 第 4 代(地上權住宅)

與第 3 代差異在於 102 年 9 月 30 日修正地上權作業要點「地上權及地上物得一部讓與」，屬於可分割讓與之地上權住宅；及於 102 年度第 3 批招標(10 月 17 日)起，始將存續期間定為 70 年，地租率 3.5%規定則同第 3 代。

(五) 第 5 代(地上權住宅)

其差異在於 105 年 9 月 22 日修正地租計算方式改採「部分固定與部分浮動」；可分割讓與(屬於地上權住宅)、存續期間 70 年規定同第 4 代。

表 2 地上權住宅類型之權益差異情形

	產品類型	得否分割讓與	存續期間	地租率	轉變原因
第 1 代	地上權住宅	可	50	5%	84 年 5 月 30 日訂頒地上權實施要點規定。
第 2 代	使用權住宅	不可	50	5%	93 年 4 月 23 日，刪除地上權及地上物得一部讓與規定。
第 3 代	使用權住宅	不可	50	3.5%	101 年 5 月 24 日，因標脫成效不佳，實務上將地租率降至 3.5%。
第 4 代	地上權住宅	可	70	3.5%	1.102 年 9 月 30 日起，地上權及地上物得一部讓與。 2.102 年 10 月 17 日，102 年度第三批起招標條件，始將存續期間定為 70 年。
第 5 代	地上權住宅	可	70	部分固定 1% + 部分浮動 2.5%	因 105 年土地公告地價大幅調整對地上權租金影響甚深，105 年 9 月 22 日修正地租計算方式。

資料來源：王明傑(2016)；本文整理。

京站案及華固新天地案則為特例，其中(1)京站：建築基地為臺北市市有土地與國有土地，係依據促進民間參與公共建設法採 BOT 方式辦理，適用臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點，屬於不可分割使用權住宅，存續期間 50 年，地租率 5%；(2)華固新天地(102 年)：為政府採購法下財政部財政人員訓練所及其周邊國有土地合作開發案，契約規定有所不同，屬於不可分割使用權住宅，存續期間為 70 年，地租率 3.5%。

叁、當前地上權住宅困境與問題探討

地上權住宅在我國住宅市場案例尚少，於相關制度中，處於較受忽視之困境。近年來，在社會各界高舉土地正義氛圍下，為抑制房地產投機，各地方政府於 105 年紛紛調高土地公告地價，卻忽視大幅調整結果，對以公告地價為計算基礎之地上權住宅產生連動影響，對持有地上權住宅者造成衝擊。

一、土地租金負擔隨公告地價調漲之影響

國有非公用土地設定地上權之土地租金，無論哪一階段或哪一代，皆以公告地價當作計算基礎，而公告地價依據平均地權條例規定每 2 年應調整一次，¹⁴意即土地租金將隨公告地價調升或調降而浮動。105 年各地方政府重新規定之公告地價調整幅度，根據內政部統計，相較於前一次公告地價(102 年)全國平均調升 30.54%。此次大幅調升之緣由，係起因近年來房地產飆漲，不動產價格上漲頗多，而過去公告地價普遍偏低，為讓公告地價適時反映地價動態，爰調升公告地價，以提高土地持有成本、抑制土地投機、增進賦稅公平及土地正義，並達漲價歸公，符合地利共享精神，然調高公告地價之影響，不僅調高土地所有權人繳納之地價稅負擔，對公有土地承租人或地上權人繳納地租之影響，遠超過其對地價稅之影響。¹⁵

以土地所有權人繳納之地價稅而言，一般用地地價稅率是按基本稅率 10%

¹⁴ 原平均地權條例第 14 條規定，每 3 年重新規定地價一次。惟為避免每 3 年調整一次，出現地價漲幅過大，致加重義務人負擔情形，乃有縮短調整公告地價年限之議。106 年 4 月 6 日立法院內政委員會初審通過「平均地權條例部分條文修正草案」，於同年 5 月 10 日公布，將公告地價由現行每 3 年修正為每 2 年重新規定地價一次。

¹⁵ 鍾麗娜(2016)。

計徵，而為避免土地投機壟斷、土地產權過度集中，地價稅採累進稅制，亦即土地所有權人擁有土地地價總額越高，課徵之地價稅額將越高，若超過累進起點者，超過部分採累進稅率。¹⁶惟為保障國民居住基本權益，對擁有土地所有權之自用住宅，其自用住宅用地之地價稅採特別稅率，以土地申報地價 2%計徵，土地所有權人可以公告地價之 80%作為其申報地價。¹⁷公有土地之地價稅，如有出租收益者，則地價稅率按基本稅率 10%計徵，但供公共使用者，則免徵地價稅。¹⁸

國有土地設定地上權之土地租金，以申報地價 1%至 5%計收，且公有土地之申報地價是以公告地價為申報地價。¹⁹第 1 代與第 2 代地上權住宅之土地租金以公告地價 5%計收土地租金；而第 3 代至第 5 代地上權住宅則以公告地價 3.5%計收土地租金。

綜上，自用住宅用地地價稅率為 2%，地上權住宅雖不用繳地價稅但須繳地租，地租租金以公告地價之 3.5%、5%作為計算基礎，對實際以自住使用之地上權住宅負擔而言，已遠超過自用住宅用地地價稅負擔 17 倍至 25 倍，甚至超過一般用地之地價稅負擔。其中又以第 1 代與第 2 代地上權住宅因地租率較高(5%)，受公告地價調整影響最大。對經濟能力較低無法購置一般房地所有權之國民，其購買比同區段便宜約 2 成至 4 成之地上權住宅，反須負擔更重之持有成本。更甚者，地上權住宅之租金負擔，將隨公告地價逐次調整而大幅上漲，造成地上權住宅土地租金飆升，致經濟能力相對低者反而負擔較高居住成本，有違居住公平正義。

二、使用權住宅適用自用住宅房屋稅率之爭議

近年臺灣高房價成為民怨之首，為落實居住正義與打擊投機炒作房地產者，政府 103 年修正房屋稅條例，其中該條例第 5 條增訂自住房屋與非自住房屋應訂定差別稅率之規定，提高非自住房屋囤積者之房屋持有成本。

¹⁶ 平均地權條例第 19 條、土地稅法第 16 條規定，累進稅率由 15%、25%、35%、45%，至 55%。

¹⁷ 平均地權條例第 16 條規定，舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人得以公告地價 80%為其申報地價；第 17 條規定，已規定地價之土地，應按申報地價，依法徵收地價稅。

¹⁸ 土地稅法第 20 條、國有財產法第 8 條規定。

¹⁹ 平均地權條例施行細則第 21 條規定，公有土地以公告地價為申報地價。

部分不具囤房意圖之房屋持有者，如上所述第 2 代、第 3 代使用權住宅，依當時地上權實施要點、地上權作業要點規定，國有非公用土地招標設定地上權之「不可分割」使用權住宅案，因地上權及地上物不得一部讓與，使用權住宅因房屋所有權統一登記於建商名下，而遭課徵重稅。建商名下如尚有其他建築案尚未售出房屋，則建商將有被課徵囤房稅之虞。

104 年 5 月 21 日臺北市政府財政局報經財政部核釋「京站使用權房屋如供自住使用，可申請按 1.2% 稅率課徵房屋稅」，考量地上權房屋可增加房屋供給，有利平抑房價，京站大樓係政府以 BOT 方式設定地上權開發之房屋，因受契約限制，地上權人興建房屋不得分割移轉所有權，僅能轉讓房屋使用權。使用權人對房屋具使用管理並實質享有使用收益等權利，房屋相關使用成本及維護費用實際由使用權人自行負擔，與地上權人無關，有別於一般出租房屋情形，故基於實質課稅原則，得核實依使用權人之使用房屋情形，認定所適用之房屋稅率。²⁰

然此函釋僅賦予臺北市政府財政局對京站使用權房屋，基於實質課稅原則，可申請按 1.2% 稅率課徵房屋稅。目前尚未全面就使用權住宅採實質課稅原則，對做為自用住宅使用者，得適用自用住宅房屋稅率，僅個案處理，由納稅當事人提出申請比照財政部 104 年 5 月 21 日核釋內容辦理。因此，對於國有非公用土地招標設定地上權之不可分割的使用權住宅案，得否比照辦理，攸關地上權住宅制度之推展，甚而影響國有土地活化利用政策。

三、地上權住宅住戶融資困難之窘境

地上權住宅因無土地所有權，地上權亦受存續期間限制，且房屋價值將隨年限折舊遞減，導致銀行在融資承貸上，考量承貸人擔保品價值及地上權住宅價值隨時間遞減之特性，加上二手市場脫手不易，銀行承貸風險較高，且目前市場上案例相對較少，故普遍對地上權住宅融資承貸案件，接受度較低，造成地上權住宅住戶融資之窘境。

依地上權作業要點第 21 點規定，對地上權住宅設定抵押權，抵押權人應承

²⁰ 104 年 5 月 21 日財政部台財字第 10400061370 號函。

諾於地上權屆期消滅後，不論債權是否已獲清償，均須拋棄其於建物之抵押權。此規定亦將降低銀行承作貸款意願，若債務人(地上權住宅)在地上權屆期仍未全數還款完成，依地上權作業要點規定，地上建物於地上權存續期間屆滿，應將地上物所有權無償移轉為國有，²¹並拋棄其於建物之抵押權。諸些規定勢將影響銀行債權無法獲得充分擔保，使銀行對國有非公用土地設定地上權之住宅，承貸意願怯步，對地上權住宅承購者而言，徒增貸款不易之困境。

此外，地上權不可分割之使用權住宅，因無法取得房屋所有權，僅取得房屋使用權之房屋使用憑證，性質上僅類似於長期租賃債權，難以作為抵押貸款擔保品，似亦不符銀行法第 12 條對擔保品項目之認定。雖於 103 年法務部及相關主管機關與專家學者認為，區分所有建物使用權住宅之使用權可作為「權利質權」之標的，²²而使用權住宅貸款者，尚以「信用擔保」和「連帶保證」來增加使用權住宅之貸款擔保，然承貸銀行債權風險仍大，故銀行承貸使用權住宅意願，仍然有限。

綜上，地上權住宅在融資貸款方面，因其本質特性與制度規定因素，造成銀行承貸意願較低，地上權住宅動輒面臨貸款困難之窘境。縱使地上權住宅承購者與銀行談妥貸款條件，然因貸款需求大於承貸供給意願，故取得之貸款條件通常較差，貸款成數低而利率高，使得地上權住宅有融資貸款需求者，需自備較高之自備款及負擔較高之貸款利息，造成地上權住宅承購者相較於一般住宅貸款負擔更為沉重且困難。

肆、地上權住宅之檢視

國有非公用土地設定地上權制度，存有相當困境與課題待解決，在制度設計與定位上，容有再確立之處。

一、國有土地釋出地上權為有效率之制度設計

²¹ 國有非公用土地設定地上權作業要點第 23 點規定，地上權消滅後，執行機關應通知地上權人於地上權期限屆滿或終止契約之次日起一個月內將地上物所有權無償移轉為國有，並無條件遷離。

²² 法務部 103 年 1 月 15 日「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」會議紀錄結論，103 年 4 月 25 日法律字第 10303505020 號函。

國有土地釋出地上權之現象，即 Grey 所稱財產權一束權利(a bundle of Rights)之解體(disintegration)，²³Heller 認為產權解體或細碎化(fragmentation)²⁴現象會導致「反共用地悲劇」(The tragedy of the anticommons)，²⁵造成未來整體使用之不利益，且要再集束(bundling)會產生交易成本與權利人尋租之策略行為，影響未來有效利用，因此政府應該立法或介入，以整合產權。但 Heller 亦認為反共用地在部分情形下，也具有效率。²⁶Fennell 亦認為反共用地不一定無效率，倘產權細碎比整合(assembled)有更多剩餘價值(surplus)，²⁷就不值得去整合。Parisi 認為產權細碎係由功能上(functional)轉化為實質上(physical)與法律上(legal)之細碎化，為避免再統合之成本(costs of reunification)過高，導致統合困難，應有一法律制度(legal mechanisms)來建立再統合機制(reunification mechanisms)，以最小化潛在福利損失。²⁸

當前國有非公用土地設定地上權制度設計之立足點，一方面可使公有土地保持公有及不出售之政策原則，避免土地產權私有化後產權細碎化，未來須整體開發時，產生私有權利人尋租之策略行為導致「反共用地悲劇」，造成社會潛在福利損失。另一方面，將國有非公用土地所有權及使用權能，以地上權方式解離，如 Fennell 與 Heller 所言，不僅不一定產生悲劇，反而可促進土地有效利用，增加財政收益。

此外，依地上權作業要點第 19 點規定，於地上權消滅時，受讓人承諾將地上建物所有權無償移轉為國有，並無條件遷離；第 21 點規定，抵押權人應承諾，於地上權屆期消滅後，不論債權是否已獲清償均拋棄其於建物之抵押權。皆如 Parisi 與 Heller 所提議，利用法律機制避免再統合成本或產生交易成本，避免受讓人或抵押權人之尋租產生策略行為，利用明確規範確立再統合機制。爰此，國有非公用土地設定地上權制度將使用權與所有權分離，為有效率之制度設計。

²³ Grey (1980)。

²⁴ Parisi 與 Heller 皆以細碎化(fragmentation)一詞解說產權的解體，參閱 Parisi (2002) Heller(1998)。

²⁵ Heller 將其類型分為空間上產權細碎所造成之「空間反共用地」(spatial anticommons)、法律上產權細碎所造成之「法律反共用地」(legal anticommons)。

²⁶ 同註 24，594-610。

²⁷ Fennell(2009)，1-28。

²⁸ 同註 24，Parisi 前文，673-676。

二、完善地上權住宅可健全住宅階梯²⁹(Housing ladder)推進

政府面對高齡社會化老年人、無經濟基礎之青年人、低收入戶家庭、弱勢族群等，需受居住協助者類型逐漸多樣化，近年政府因而提出一系列興辦社會住宅、合宜住宅、青年住宅等非市場性居住協助之住宅政策。綜觀我國整體住宅政策，主要著重於一定所得及財產以下經濟弱勢且無自有住宅者，住宅法更著眼於協助弱勢族群之住宅補貼及社會住宅，對非屬青年人或非低收入戶之一般家庭，面對所得比過高之高房價市場，卻只能望價興嘆。

將現行住宅市場依產權之配置劃分類型，可分為：(一)有屋有地(產權完整之所有權住宅)、(二)有屋無地(地上權住宅)、(三)無屋無地(使用權住宅)等三類住宅。根據 Yeung, Cunningham, and Johannsen 考量國家對人民居住協助之方式，提出「可負擔住宅光譜(affordable housing Continuum)」，³⁰指出政府對人民居住協助可藉由市場性手段(可於市場中交易之住宅)與非市場性手段(不可於市場中交易之住宅)，並提供暫時性或永久性措施組合。

有屋有地(產權完整之所有權住宅)為我國房屋產權主流型式，於此類型政府給予之居住協助主要有住宅貸款利息補貼及青年安心成家購屋優惠貸款等，以減輕民眾購屋貸款負擔，屬於市場性且暫時性手段；亦有由政府興建住宅並以較低價格販售與人民之出售式國民住宅、合宜住宅等，屬於市場性且永久性手段。無屋無地(使用權住宅)為現行按照住宅法規定之社會住宅，由政府蓋房子出租民眾、或由政府承租民間空屋轉租民眾之住宅，屬於非市場性且暫時性手段。反觀有屋無地(地上權住宅)，及因地上權不可分割讓與之無屋無地(使用權住宅)，此兩種皆為以設定地上權模式之住宅，我國政府現況並未給予任何居住協助。

依住宅過濾(Housing Filtering)進行，³¹當個人所得增加伴隨經濟能力改善與

²⁹ 一生中可能出現之居住情形(需求)，由與父母同住開始，成年後初始經濟能力不豐，大都賃屋而居或居住於社會住宅，當累積相當所得擁有些許資金，但又不足以購買有屋有地之一般自有住宅時，無屋無地或有屋無地之地上權住宅，即為居住需求一重要階程。如此由父母住宅、租賃住宅、社會住宅、使用權住宅(地上權住宅)、自有住宅，甚至到豪宅，呈現住宅階梯現象。

³⁰ Yeung, Cunningham and Johannsen(2014)。

³¹ Weicher and Thibodean (1988)。

財富累積，住宅市場會有上濾(Filtering up)需求。如此，隨著經濟基礎穩固，相對於住宅需求調整所呈現之居住條件改善，產生住宅階梯現象。然我國目前於住宅階梯攀升過程中，在地上權模式住宅出現缺落情況，其原因除有土斯有財觀念尚未能轉遞外，地上權住宅相關配套制度不健全導致成為住宅階梯之陷阱，亦為地上權住宅制度有再改進之空間。

三、地上權住宅在可負擔住宅光譜及國土活化利用之定位

聯合國 1966 年通過「經濟、社會與文化權利國際公約」³²(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)，在第 11 條第 1 款中，進一步確認居住權(The Right to Adequate Housing)，其對「適足住房權」(the right to adequate housing)之解釋指任何人都有和平、安全而有尊嚴居住於某處之權利。因此，擁有適宜且可負擔之住宅是人民基本需求，住宅政策不應僅限於弱勢族群與低所得者，而應重視所有辛勤工作卻苦於住宅負擔壓力之平民百姓。³³

當前興建地上權住宅大都由政府招標設定地上權予開發商，開發商興建住宅完成後再推入市場出售，購買者依契約及作業要點規定，於地上權存續期間屆滿後歸還土地及房屋為公有。此形式對地上權住宅購屋者而言，雖因購屋價格僅為同地段市價 6 成至 8 成，以較低成本取得，但地上權住宅之土地租金以公告地價計收，而公告地價每 2 年調整一次係參酌不動產市場行情調動，可說地上權住宅之土地租金已全然市場化，甚至比自用住宅之地價稅負擔，高出 17 倍至 25 倍，導致地上權住宅市場購買者與開發商之無謂糾紛，對購買者成為住

³² 聯合國在 1966 年通過「經濟、社會與文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)，在第 11 條第 1 款中，進一步確認居住權(The Right to Adequate Housing)，且在對居住權之第 4 號一般性意見及第 7 號一般性意見將居住權納入經濟社會與文化權中。

第 4 號一般性意見對住宅權有較廣義解釋，不能視住宅僅為具有屋頂與牆壁之庇護所，國家必須保障每個人均應享有適足住宅，另對女性戶長或其他類似群體也不應受歧視與限制。而此意見中亦解釋居住權具有呈現個人特質、維護尊嚴、注重隱私、強化實質安全與使用權之保障。

第 7 號一般性意見則關注居住權應保障每一個人免遭受侵害之權利，尤其許多國家為大規模拆除貧民窟而強制驅逐人民，此情形已嚴重侵犯基本人權，因此聯合國人類居住會議也指出只有採取任何居民安置措施後，才可進行大規模拆除與驅逐行動。引自謝明瑞(2012)。

³³ 楊賀雯(2016)。

宅階梯之陷阱，對國有土地有效利用與活化，亦生不良影響，招標設定地上權之不順，即為例證。

地上權住宅在可負擔住宅光譜及國土活化利用上定位為非市場性，地上權住宅之土地租金不與市場連動，對政府來說，不僅可建置完善住宅階梯，補正長期以來住宅政策遺漏一環。同時可有效引導地上權住宅需求，增進設定地上權招標，促進國有非公用土地有效利用，活化國家資產，並在不出售國有土地情況下，獲取設定地上權之權利金、土地租金以挹注政府財政收入，且達地盡其利、地利共享之土地政策意旨。

再由住宅政策角度觀之，地上權住宅相較於政府政策性供給之住宅—「合宜住宅」，由政府出地、建商興建後出售。雖承購者為中低收入家庭，但在限期過後即可轉售，使政府所掌握資源流失，而讓少數人得利，其情形如同當年國宅問題；³⁴而「社會住宅」雖只租不售，但供給對象主要為無能力購屋且無法於市場承租合適住宅之低收入戶與弱勢或特殊族群，³⁵對尚有能力購屋卻承受住宅負擔壓力族群並不適用。故如地上權住宅整體制度完善，土地租金不隨公告地價上漲調整、房屋稅負亦視同自用住宅標準等，則地上權住宅將成為住宅階梯中民眾購屋之選擇，並且合乎住宅光譜中適宜可負擔之自有住宅，提供穩定居住權利。

伍、結語

國有非公用土地地上權釋出，除確立適宜可負擔之自有住宅，並達到地盡其利、地利共享之土地政策意旨，對政府與人民間應屬雙贏情形。且於住宅階梯中提供有屋無地(地上權住宅)或無屋無地(使用權住宅)之住宅，釋出適宜可負擔之自有住宅，讓民眾依其負擔能力自行選擇合乎需求之住宅產品³⁶，落實居住

³⁴ 謝博明(2012)。

³⁵ 住宅法第4條經濟或社會弱勢身分指符合下列規定之一者：「(一)低收入戶或中低收入戶 (二)特殊境遇家庭(三)育有未成年子女三人以上(四)於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿二十五歲(五)六十五歲以上之老人(六)受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女(七)身心障礙者(八)感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者(九)原住民(十)災民 (十一)遊民(十二)其他經主管機關認定者。」

³⁶ 民眾能依其負擔能力自行選擇合乎需求之住宅產品：如無屋無地之租賃住宅、購買有屋無地或無屋無地之地上權住宅或購買有屋有地之所有權住宅。

正義。

惟當前地上權住宅制度造成之困境，如土地租金隨公告地價調漲，且公告地價調整對於公有土地地租之影響，已遠超過對地價稅影響。公告地價調整目的是為確實反映地價動態，俾達地盡其利、地利共享並漲價歸公，然對地上權住宅而言，仍有待解決。

地上權住宅用地實際供自住使用，惟因土地是以國有非公用土地設定地上權，無法適用自用住宅用地稅率。雖然土地為國有，但實際上轉嫁由地上權住宅住戶負擔。³⁷既為供自住之需求，而居住為人民基本需求，在政策上宜參考自用住宅優惠稅率，應一同視之。故國有非公用土地如符合自用居住事實者，應採自用住宅用地稅率。

地上權住宅在可負擔住宅光譜及國土活化利用上，應定位為非市場性住宅，地上權住宅之土地租金不應與不動產市場連動，內政部對地上權地租受公告地價調整影響，亦聲明公告地價隨地價動態調整符合法律規定，租金之性質與公告地價並不相同，建議相關公產管理單位考量實際需要，另行調整計算方式，以免受公告地價合理反映市場價格變動影響，建議公產管理機關將土地租金之計算標準與公告地價脫鉤。

就住宅政策而言，地上權住宅為政府長期以來住宅政策遺漏之一環，應藉此補正以建置完善之住宅階梯，對地上權住宅適用自用住宅房屋稅率爭議、地上權住宅融資貸款問題，政府皆須站在住宅階梯角度，協助地上權住宅居住者。於人民而言，提供適宜可負擔之住宅，且有穩定居住權；對政府而言，標出地上權使土地獲得有效利用，並增加財政收益對政府與居住者應屬雙贏之策。

透過產權分離，國有非公用土地招標地上權以釋出地上權，係為有效率之制度設計，除可使國有土地保持國有，避免土地產權釋出私有化後產權細碎，導致反共用地悲劇，造成社會潛在福利損失，同時明確規範再統合機制，避免尋租而產生策略行為，若能改善前揭課題，配合住宅階梯之推進，重新確立地

³⁷ 雖地價稅是由國有財產署繳納給地方政府，但地上權作業要點第 5 點第 1 項第 3 款地租計算規定，地租採隨申報地價調整及不隨申報地價調整二部分，而由「隨申報地價調整部分適用之年息率，不得低於評定時國有土地課徵地價稅之稅率」中可知，國有非公用土地地價稅實際轉嫁負擔者為地上權人(地上權住宅住戶)。

上權住宅在可負擔住宅光譜及國土活化利用之定位，國有非公用土地地上權住宅制度設計，將臻達完善。

參考文獻

一、中文部分

1. 徐羽虹(2015)，「國有非公用土地設定地上權興建集合住宅交易相關法律問題之研究」，*國立政治大學地政學系碩士論文*。
2. 張璠(2016)，「國有非公用土地以招標設定地上權方式辦理之過去、現在與未來」，*財稅研究*，45(3)，90-102。
3. 陳怡安(2016)，「公有非公用土地設定地上權運作模式之研究—國有土地與臺北市市有土地之差異分析」，*國立臺北大學不動產與城鄉環境學系研究所碩士論文*。
4. 楊賀雯(2016)，「台灣社會住宅興辦承諾的省思」，第十四屆土地研究學術研討會。
5. 鍾麗娜(2016)，「公有土地設定地上權土地租金與重新規定地價之因果關聯」，*土地問題季刊*，15(3)，88-104。
6. 謝明瑞(2012)，「居住權與適足住房權—兼論我國居住正義」，*國政研究報告*，財團法人國家政策研究基金會。
7. 謝博明(2012)，「居住正義之實現我國住宅政策與住宅法之探討」，*台灣環境與土地法學雜誌*，創刊號。

二、英文部分

1. Fennell, Lee Anne (2009), Commons, Anticommons, Semicommons, John M, Olin Law and Economics Working Paper Series,1-28.
2. Grey, Thomas C. (1980), The Disintegration of Property, 69-85.
3. Heller, Michael A. (1998), The Tragedy of the Anticommons : Property in the Transition from Marx to Markets, *Harvard Law Review*, 111(3), 621-688.

4. Parisi, Francesco (2002), Entropy in Property, *The American Journal of Comparative Law*, 50(3), 595-632.
5. Weicher, John C. and Thomas G.Thibodean (1988), Filtering and Housing Markets: An Empirical Analysis, *Journal of Urban Economics*, 23, 21-40.
6. Yeung, Gaby, J. Bart Cunningham and Carl Johannsen (2014), Affordable Housing for Coquitlam.