

地上權作為信託財產相關問題探討 ——以臺北京站BOT開發案為核心

鄧勝軒*

壹、引言

近十多年來地上權之運用隨著經濟發展而成為土地開發之新趨勢，此種因土地昂貴且因經濟上之需要，而發展出將土地「所有權」與「使用權」分離的地權觀念，迫使政府於民國1990年間開始改變公有土地¹使用的政策，不再以標售方式處分公有非公用土地，而改以「只租不售」之原則，讓國家保有土地所有權，而需地者亦可取得土地使用權，一來可解決土地需求的問題，二來可抑制地價高漲的問題，且地上權可供長時間占有及使用，其收益之權能與土地所有權並無實質上之差異，故設定地上權之方式成為不動產市場新趨勢。

民國70年代末期臺灣房地產價格失序上漲，導致國內諸多社會及經濟問題，並引發無住屋者萬人走上街頭的「無殼蝸牛運動」事件，政府為確保公有土地之永續經營，及避免標售公有土地帶動國內房地產價格上漲，行政院爰於民國1990年3月12日召開全

國土地問題會議，民國1993年7月21日訂頒〈公有土地經營及處理原則〉²，其中第7條規定公有土地以不出售為原則；同法第8條規定公有土地以不放領為原則，確立我國公有土地政策為「只租不售」方向。然而公有土地「只租不售」不僅存在充裕國庫收入的不同誘因，更隱含著公有土地管理成本的差異，應有積極之土地管理政策；我國〈民法〉物權編及〈國有財產法〉第47條規定則有不同土地利用規定，包含自行管理、委託管理、合作開發、信託、標售、設定地上權或出租等方式。

國內以土地提供設定地上權方式開發之案例，雖以公有土地為主，然公有土地開發方式所具之示範性，於私人土地之利用，亦同有其社會示範作用。我國〈信託法〉第1條將信託定義為：「稱信託者，謂委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。」就此，若遇有因委託人（如公有土地之管理機關、私人土地

* 本文作者係台灣工程法學會理事；中正大學法律研究所博士班研究生。

註1：依據土地法第4條公有土地之定義：『本法所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地或鄉（鎮、市）有之土地』。

註2：廖益群（2006），〈國有非公用土地只租不售執行情形之研究〉，第1頁，國立政治大學地政研究所碩士論文。

之管理機構或個人等)不諳親自管理運用其地上權之情形,交付信託正是一個良好的處理方式,此種方式係由委託人本身或其所指定之人或團體擔任受益人,以地上權作為信託財產,將地上權移轉給有管理能力且值得信賴的受託人(個人或信託業者)。

再者,我國信託法及信託業法之陸續公布,特別是〈信託業法〉第16條之規定,以信託機構代替地上權人管理財產,讓不諳親自管理運用其地上權之委託人,利用信託之處理方式,將地上權移轉給專業之受託人或信託業者,藉由信託關係之設定,而增加地上權之價值,也就是將土地及建物採用不同土地開發模式,增加土地使用效率及經濟效益。

依據信託契約辦理土地開發類型,包含促進民間參與公共工程BOT開發案、國有非公用土地設定地上權開發案之運用、捷運聯合開發案之運用、公有地都市更新案及民間不動產開發案等,其涉及法令包含〈民法〉、〈土地法〉、〈國有財產法〉、〈公有土地經營及處理原則〉、〈國有非公用財產委託管理辦法〉、〈信託法〉、〈國有非公用土地設定地上權實施辦法〉、〈促進民間參與公共工程建設法〉、〈促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍〉、〈大眾捷運法〉、〈獎勵民間參與交通建設條例〉、〈都市更新條例〉等,可謂法令相當複雜。

本文研究範圍將以「京站BOT開發案」進行探討,以設定地上權方式開發土地,從發包、興建、完工後,分售或分租與開發所產

生之利益,受益人可以在信託期間可定期收益金的分配,並於信託期間屆滿時,受託人將土地及建物歸還給原土地所有權人,達到活化資產與經濟利用目的;然而,地上權採信託管理財產,仍有相關之問題必須注意,例如是否有消極信託問題、房屋使用權憑證問題、租金與權利金問題、消費者不能主張「買賣不破租賃」問題、信託之存續期間及塗銷登記問題、地上權消滅後地上物之處理問題、消費者不公平稅賦負擔問題等。

貳、公有土地地上權信託財產及衍生相關問文獻回顧

一、地上權的意義與法源

所謂「地上權」,蓋土地所有權人在保有所有權之情形下,將一定期間使用權以有償或無償之方式,賦予地上權人於標的土地上興建建築物或其他工作物等改良物,並於該一定期間約定使用與收益之權利。³另有學者稱所謂土地信託,是指以土地(有時包括建築物)為原始信託財產的信託⁴。

依我國〈民法〉第832條:「稱普通地上權者,謂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。」,由條文觀知,地上權為存在於他人土地上之物權;我民法於物權編設立專章,其立法理由謂:「社會進步,經濟發達,土地價格,逐漸昂貴,建築物或其他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

註3:謝在全(2020),《民法物權論》(上冊),修訂第7版,第583頁,新學林出版股份有限公司。

註4:謝哲勝(2020),《土地法》,第4版,第331頁,翰蘆圖書出版有限公司。

應經濟上之需要，故有本章之規定。」，可見因土地昂貴而應經濟需要，乃地上權設置的理由⁵。除此之外，也避免公有土地標售，造成土地上漲。

又，依據〈國有財產法〉第47條第3項規定：「經改良之土地，以標售為原則。但情形特殊，適於以設定地上權或其他方式處理者，得報請行政院核定」。

地上權之社會作用，在於調和土地與地上物間之使用關係，建築物、工作物通常不能脫離土地而存在，兩者需相互結合，以發揮其經濟作用⁶。我國國有非公用土地設定地上權法源，除民法規定之外，主要依據〈國有財產法〉第47條規定：「非公用財產類不動產，得依法改良利用。財政部國有財產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理左列事項：一、改良土地。二、興建公務或公共用房屋。三、其他非興建房屋之事業。經改良之土地，以標售為原則。但情形特殊，適於以設定地上權或其他方式處理者，得報請行政院核定之。第二項各款事業，依其計畫須由財政部國有財產局負擔資金者，應編列預算。」故國有土地處理方式可分為自行管理、委託管理、合作開發、信託、標售、設定地上權或出租等方式。其中設定地上權、合作開發、信託等應

屬較為積極土地利用方式。

地上權的取得，主要有兩種方式：第一種是透過直接與土地所有權人合意的設定行為，取得地上權人的法律地位；第二種是基於法律規定而發生的法定地上權關係，例如土地和建築物所有人，僅以地上建築、或同時將房地設定抵押，但因未能清償債務而遭拍賣，造成土地和建物的所有權人不同人的時候，法律規定使建物所有權人對於土地享有地上權⁷，本文投資廠商向公產管理機關透過招標的方式得標，性質上亦屬合意的契約，固屬第一類，應經設定取得地上權，才可以在公有土地上進行開發行為。

二、信託法律關係與地上權信託優點

有學者主張信託法是契約法的一部分，起源於一項「協議（an agreement）」⁸；規範委託人與受託人之契約效力。因此，信託是契約之一種⁹。信託法律關係包含（一）三個主要當事人之間的關係—讓與人、管理人和受利益第三人（以下稱為主要當事人）間；（二）主要當事人及其各個債權人；（三）主要當事人與信託財產的債權間；（四）主要當事人與信託財產的受讓人間；和（五）不同順序之受利益第三人間。¹⁰信託方式可以排除受託人的債權人，而享有信託財產之

註5：陶百川等編纂（2004），《最新綜合六法全書》，第190-191頁，三民書局股份有限公司。

註6：謝在全（2020），《民法物權論》（中冊），第87頁，新學林出版股份有限公司。

註7：<https://lawswiki.one/%E6%B0%91%E6%B3%95/%E5%9C%B0%E4%B8%8A%E6%AC%8A>。最後瀏覽日期：2024年9月25日。

註8：John H., Langbein, The Contractarian Basis of the Law of Trusts, 105 Yale L. J. 625, 634 (1995).

註9：Id, at 627.

註10：HANSMANN & MATTEI, THE FUNCTION OF TRUST LAW: A COMPARATIVE LEGAL AND ECONOMIC ANALYSIS, 73 N.Y.U. L. Rev. 446, 447 (1998).

利益，此一特色是信託深受商業交易歡迎的一大特色。¹¹

對於開發投資業者而言，在國有非公用土地以不出售的原則下，參與國有非公用土地設定地上權之不動產開發案，應該有助於投資意願，並搭配地上權信託之方式，更能有助於開發案順利推行。所謂地上權信託乃委託人將其所有之地上權移轉予受託人，由受託人依信託本旨及信託契約之約定，為受益人之利益或約定之目的進行土地之開發或出

租等運用，並將信託利益分配予約定之受益人，其信託流程圖如圖1所示。

在英美法上對信託財產的定義是指：「信託財產係指受託人所持有之財產權利，而該權利是受制於另一人的授權。」¹³。而地上權信託優點有三：1.信託財產有獨立性，除有法令規定情形外，信託財產不得強制執行，具資產風險隔離之效果，有利開發案進行；2.透過信託機制，可整合地上權眾多人數之意見，使開發案更具效率；透過信託專

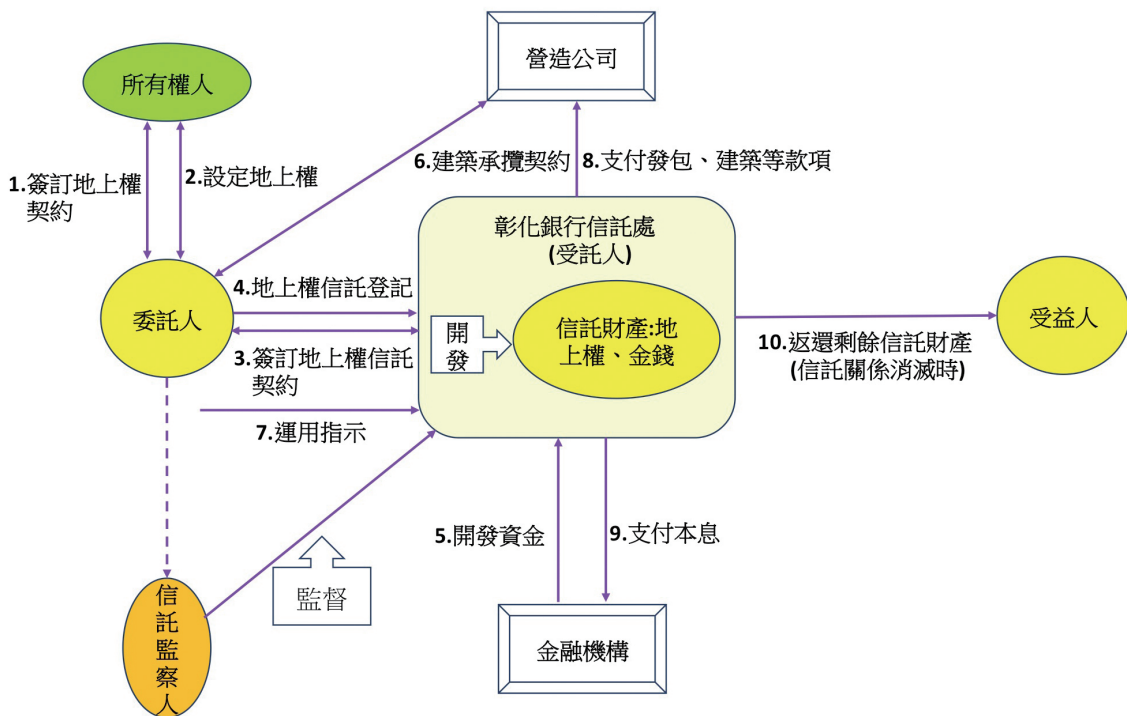


圖1：以開發完成信託財產返還委託人為例¹²

註11：The secret life of the trust: The trust as an instrument of commerce, 107 YaleLJ. 165 (1997).

註12：彰化銀行網站：

<https://www.bankchb.com/frontend/mashup.jsp?funcId=74e7540616>。最後瀏覽日期：2024年9月25日。

註13：“The trust property is the property interest which the trustee holds subject to the rights of another.” GEORGE T. BOGERT, TRUSTS, WEST PUBLISHING CO., 1 (6th ed. 1987).

戶專款專用，專案管理開發資金，避免資金遭不當挪用，促使開發工程順利完工。¹⁴

另，有法界人士提出地上權信託優點：
1.使資產運用更具效率與安全性。2.由信託機構控管現金收付，保障投資人權益。3.解決因地上權人眾多所可能導致意見分歧而無法有效利用建地。4.避免因資金短缺致興建工程無法順利進行。5.提高融資銀行之保障，利於開發資金之募集。¹⁵

三、消極信託問題

所謂「消極信託」，係指委託人僅以其財產在名義上移轉於受託人，受託人實質上自始不負管理或處分之義務，舉凡財產之管理、使用、或處分悉由委託人自行辦理時，就是所謂之消極信託；消極信託，除有確實之正當原因之外，多屬通謀虛偽之意思表示，極容易造成脫法行為之形成，依法院實務上之見解不承認其合法性。¹⁶學者認為受託人無積極義務，只是作為人頭，只是借名登記，消極信託依信託法無效。¹⁷

實務上，國有非公用土地設定地上權信託之受託人，可能為建築經理公司、從事信託業務之金融機構，或兼營信託業務之銀行。¹⁸

然而，建築物之興建與營運管理，並非金融機構或銀行所經營之業務，就信託財產之積極管理與處分，可能有現實上之困難，宜釐清消極信託之內涵¹⁹。

四、信託財產強制執行問題

依據我國〈信託業法〉第16條信託業經營之業務項目包含地上權；另依據〈國有財產法〉第3條規定，國有財產範圍除包含土地外，亦包含地上權；再依同法第47條規定，非公有財產之利用國有財產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理，也就是以土地信託方式處理國有非公用土地，得以屬於國有財產之地上權為信託財產標的。

信託乃財產所有人為委託人，將財產所有權移轉給受託人，而受託人依信託目的及契約約定就信託財產為管理、處分。按〈信託法〉第12條第1項規定：「對信託財產不得強制執行。但基於信託前存在於該財產之權利、因處理信託事務所生之權利或其他法律另有規定者，不在此限。」依照該條文規定，信託財產原則不得強制執行，惟符合但書例外之情形時，始得強制執行。此三種例外說明如下²⁰：

註14：彰化銀行官網：

<https://www.bankchb.com/frontend/mashup.jsp?funcId=74e7540616>。最後瀏覽日期：2024年9月25日。

註15：許兆慶等（2014），〈地上權信託實務運作之研究〉，第47頁，中華民國信託業商業同業公會委託研究。

註16：臺灣最高法院88年台上字第3041號等民事判決。

註17：謝哲勝（2022），《信託法》，第6版，第46頁，元照出版有限公司。

註18：王志誠（2013），〈我國不動產開發信託之發展〉，《當代財政》，第30期，第18-30頁。

註19：許兆慶等，前揭註15，第8頁。

註20：吳旭洲，〈信託財產可否作為委託人之債權人聲請強制執行之標的？〉退輔會網站：

9<https://www.vac.gov.tw/cp-2195-98740-1.html>。最後瀏覽日期：2024年9月25日。

- (一) 信託前存在於信託財產的權利：舉例來說，委託人以名下房屋向銀行辦理抵押借款後，將該房屋作為信託財產；嗣委託人未按期還款，銀行即可就該信託房屋聲請強制執行。
- (二) 因處理信託事務所生的權利：舉例來說，受託人因維修信託財產而積欠承包商款項，承包商對該信託財產得聲請強制執行。
- (三) 其他法律另有規定者：舉例來說，受託人未繳納信託財產所生之地價稅，稅捐單位對該信託財產得聲請強制執行。

五、地上權設定信託之存續期間及塗銷登記問題

民法對於地上權之存續期間，並未明定最長或最短期間。地上權過短或過長均會影響投資者之投資意願，定有最短期間存續期間之地上權，依據最高法院42年度台上字第142號判例表示：「地上權之存續期間，在民法或其他法律並未設有最短期間之限制，故當事人之約定，不能不認為有效。」可見當事人間得約定最短期間。但是最長期間，通說認為亦得成立永久存續之地上權。而若無期限或永久存續之地上權，其作用與土地所有權幾乎完全相同，等同於出賣，恐遭非議²¹。以地上權實際開發案件，考慮業者投資意

願，通常會設定50年至70年之存續期間，以兩造協商訂定。惟信託之存續期間不得超過地上權契約約定之存續時間。另依據〈民法〉第833-1規定，地上權未定有期限者，存續期間逾20年或地上權成立之目的已不存在時，法院得因當事人之請求，斟酌地上權成立之目的、建築物或工作物之種類、性質及利用狀況等情形，定其存續期間或終止其地上權。

依〈民法〉第838條規定及內政部55年6月6日台（55）內地字第204191號函釋，地上權存續期限屆滿，如未依法延長，當然歸於消滅。惟依〈民法〉第758條：「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。」，及〈土地登記規則〉第143條第1項：「依本規則登記之土地權利，因權利之拋棄、混同、存續期間屆滿、債務清償、撤銷權之行使或法院之確定判決等，致權利消滅時，應申請塗銷登記」規定；是以，地上權因存續期間屆滿而消滅者，仍應辦理塗銷登記，始生消滅之效力。²²

六、分戶移轉衍生相關問題

國有公有土地設定地上權方向，以促進公共建設或協助產業界解決用地問題為優先考量，是否限制得標不得興建集合住宅及分戶移轉，以避免持分地上權，此部分有探討空間。

註21：嚴佳雯（2005），《地上權信託財產管理與應用之研究》，第309頁，國防管理學院法律學研究所碩士論文。

註22：汐止地政處網站：

https://www.xizhi.land.ntpc.gov.tw/News_Content.aspx?n=10310&s=52375。最後瀏覽日期：2024年9月25日。

國有非公用土地招標設定地上權案件與臺北市市有非公用土地辦理設定地上權案件，其主要差異點為是否可作住宅使用及分戶移轉，目前國產署原則上開放其招標設定地上權案件得作為住宅使用及分戶移轉。臺北市政府原則上不開放地上權案件做住宅使用，並秉持不分割、不投資、不能移轉3大原則²³。過去89年日勝生集團與台北捷運局合作之交九BOT京站大樓建案，是地上權住宅發展迄今最著名的案例，依獎參條例招標，是依「臺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，再報經臺北市政府核准後，始得不受此限制。

依現行公布之國有非公用土地設定地上權契約書（格式），分為甲式與乙式，甲式的適用於招標、地上權全部讓與或地上權及地上物全部讓與，乙式則適用於地上權及地上物一部讓與。

七、地上權消滅地上物之處理

依據目前國有土地設定地上權案例，大多約定於地上權期限屆滿後，地上物無償歸還土地所有權人，其利益為使地上權因存續期限屆滿而消滅時，得以排除〈民法〉第840條規定，並使土地及地上建築物權屬合一，土地所有人得以繼續利用²⁴。惟公有土地地上權設定從50至70年間，地上建物與興建的品

質、延壽目標、耐震能力與後續營運階段之維護管理有密切相關，如果設定存續期間屆滿必須歸還建物，恐無足夠誘因讓建物延壽，依據財政部賦稅署〈固定資產耐用年表〉內之鋼（骨）混凝土建造、預鑄混凝土建造、鋼結構耐用年限為50年，將來是否成為危老建物或是否堪用，可能會造成建物移交給所有權人的困擾，此涉及建物管理維護的成效，但倘若開發案採用BOT則必須堪用移交。

八、小結

我國〈民法〉第832條：「稱普通地上權者，謂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。」；另，自1995年5月施行「國有非公用土地設定地上權實施要點」至「國有非公用土地設定地上權作業要點」及各市（縣）有非公用土地設定地上權相關規定，皆是為活化土地利用，增加土地使用效率，及避免囤積土地，使不動產市場能正常發展，惟不動產市場欲正常發展，除仰賴政府政策外，順利取得銀行業融資亦是關鍵。

現行國有財產署及地方政府與地上權人簽訂之地上權契約書內容，地上權終止條件及地上權屆期時地上住宅歸於國（市、縣）有，並無地上權屆期時相關展延期限措施，導致銀行業抱持審慎態度，不輕易承做以地上權住宅擔保之貸款，使得購買此類不動產之承購戶不易取得融資。依據〈國有非公用

註23：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〉，《財稅研究》，第44卷，第2期，第112-135頁。

註24：劉榮村（2008），《具地上權之信託財產在土地開發實務上運用之研究——以台北市「交九」用地開發案為例》，第17頁，長榮大學土地管理與開發學系碩專班論文。

土地設定地上權作業要點〉2013年9月修正開放分割移轉後，其衍生可能問題，例如可否設定質權？可否登記？其次，使用權住宅，可否適用自用住宅用地及自助房屋稅率？再者，使用權住宅貸款，利率較高，降低購買使用權誘因。

再者，地價調高，地租跟著調昇「華固新天地」地上權住宅案，因106年該案的公告地價漲幅高達49%，以43坪的戶別為例，地租從每年的6萬多元，漲到近10萬元，準住戶大喊吃不消，除向民代陳情，並組成自救會，要求退屋等抗爭²⁵。故政府公告地價大幅調高，可能為壓垮地上權住宅的最後稻草。以「華固新天地」地上權住宅就地租跟國產署仲裁一案，算是較為幸運案件代表。「華固新天地」住宅地租當時公告地價為3.5%，仲裁結果為地租其中2.5%會以102年度公告地價為計算標準，70年不動，另1%則隨公告地價浮動，對住戶算是結果圓滿。²⁶

參、地上權信託於促進民間參與公共工程開發案之運用

一、法律依據

基於減輕政府財政負擔，擴大公共投資以帶動經濟發展，並引進企業管理效率以提升服務品質等多重目的，引進民間企業參與公共建設或公共工程開發案，已成國際趨勢。

政府在辦理民間參與公共建設之開發案時，常以給予參與民間業者在特許期間內之營運權利，使該民間業者有機會回收成本並賺取一定利潤。設定地上權正是將公有土地交付予民間業者之一種方式，其他的土地交付方式尚有出租、信託等。

我國於1994年公布〈獎勵民間參與交通建設條例〉，作為推動民間參與交通類公共建設之法源依據，後為擴大民間參與公共建設的範圍，又在1999年公布〈促進民間參與公共建設法〉（下稱促參法），作為日後民間參與公共建設之法源依據。依據〈促參法〉第8條第1項規定，促進民間參與公共建設主要型態有由民間機構投資興建並為後續營運；營運期滿後，將該建設之所有權移轉予政府（Build-Operate-Transfer，簡稱BOT）；由民間機構投資興建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期滿後，營運權歸還政府（Build-Transfer-Operate，簡稱無償BTO）；由民間機構投資興建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府（Build-Transfer Operate，簡稱有償BTO）；由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府（Rehabilitate-Operate-Transfer，簡稱ROT）；由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，

註25：資料來源：上報何醒邦，2017年03月29日報導。最後瀏覽日期：2024年9月20日。

註26：華固建設於台北市文山區推出的地上權住宅「華固新天地」，因近年地租飆漲，華固與購買戶產生糾紛。原來，地上權住宅的地租為公告地價3.5%，2014年預售時該案43坪戶別年地租僅6.5萬元，卻因公告地價調升，地租上漲至9萬多元，2017年華固因此被準住戶控告詐欺。

<https://www.mirrormedia.mg/story/20180830fin002/>，2018.08.30。最後瀏覽日期:2024年9月25日。

營運權歸還政府（Operate-Transfer，簡稱OT）；配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。（Build-Own-Operate，簡稱BOO）²⁷，其中BOT即為實務上最常見的促進民間參與公共工程之態樣。

二、信託業地上權信託運用於土地開發類型

根據〈促參法〉第15條之規定，公有建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，採取設定地上權、訂定期限出租、信託或以使用土地之權利金或租金出資等方式提供民間機構使用。目前實務上以國有土地進行促進民間參與公共建設之案例，亦多以設定地上權的方式進行開發。因此在促進民間參與公共建設開發案採用地上權信託作為取得開發用土地之方式時，尚有國有財產管

理、處分、地上權，信託之相關法令諸如〈國有財產法〉、〈民法〉、〈信託法〉、〈信託業法〉，以及地方公產管理法令，如〈臺北市市有財產自治條例〉、〈臺北市市有非公用土地設定地上權實施要點〉等。表2為信託業地上權信託運用於土地開發類型之整理，其不同土地開發類型涉及主要法源比較。

另，依據國有財產署國有非公用土地招標設定地上權業務，係依據〈國有非公用土地設定地上權作業要點〉第20點規定²⁹，地上權人於地上權存續期間申請辦理地上權、地上建物信託時，符合規定者，執行機關得予以同意。³⁰

三、小結

依促進民間參與公共建設法之促參案件，係政府與民間基於公共利益及公平合理原則，基於公、私合夥概念，合作完成公共建

表2：信託業地上權信託運用於土地開發類型之整理²⁸

區分	促進民間參與公共建設開發案	國有非公用土地設定地上權開發案	捷運聯合開發案	都市更新案	民間不動產開發案
主要法源	民法、信託法、信託業法、促進民間參與公共建設法	民法、信託法、信託業法、國有財產法、國有公用土地設定地上權作業要點	民法、信託法、信託業法、促進民間參與公共建設法大眾捷運法	民法、信託法、信託業法、都市更新條例	民法、信託法及信託業法

註27：林發立（1996），〈引進BOT方式興辦公共工程之檢討——風險分析與管理在BOT中之重要性〉，《萬國法律》，第86期，第37-41頁。

註28：許兆慶，前揭註15，第83頁。

註29：該要點經財政部113年03月07日修正發布。

註30：此規定包含（一）信託關係之受託人（即地上權之受讓人）為依信託業法經主管機關許可，以經營信託為業，且其營業執照列有地上權信託業務項目之機構。（二）以地上權人為信託關係之委託人及受益人，且地上權人因信託關係所享有之信託利益不得轉讓或設定負擔予第三人。（三）受託人承諾於信託期間繼受原設定地上權契約之各項權利義務，並願一併受讓地上權及地上建物之全部。（四）地上權應連同地上建物辦理信託；無地上建物或地上建物未經登記，於地上權人承諾於地上建物完成建物所有權第一次登記之次日起3個月內辦理信託登記及預告登記後，得僅

設與公共服務之提供。其核心價值為提升公共服務水準，並非以收取權利金為目的。而國有土地招標設定地上權，係為活化利用國有非公用土地，並無特定公共建設目的，係以追求國有土地最大收益為目標，民間興辦之事業得於符合個案基地所在都市計畫土地使用分區管制規定下追求最大利潤，故競標條件以權利金最高為決標因素，如臺北101及世貿二館設定地上權案等。³¹由上可知，比較BOT開發案與設定地上權案的差異，BOT開發案因屬公共建設目的，有指定用途，原則是不能移轉；地上權案因無限制用途，符合使用分區規定即可，且沒移轉限制，因此BOT的權利金與租金較地上權通常會來得低。是以，政府收取租金與權利金之多寡會影響BOT案投資者投資意願，且會影響消費者「房屋使用權憑證」費用高低，進而影響公有土地地上權信託成功與否關鍵。

肆、臺北市京站BOT開發案探討

一、背景說明

臺北市政府為健全臺北都會區公路長途客運、捷運系統與鐵路轉運功能，鼓勵民間參與公共建設，並加速臺北車站特定專用區都市更新計畫，提供中華民國與臺北市所有之

公有土地（依都市計畫為交九用地）進行開發營運。邀請民間機構參加「甄選投資人開發暨營運臺北車站特定專用區交九用地招標案」（即交九轉運BOT案），由得標人規劃內容，轉運站設有32座上下客月臺、16席大客車備用停車格，並結合商場、旅館、住宅及辦公室使用。³²

京站案為中央與地方政府合作提供土地開發之計畫，行政院國發會(前身為經濟建設委員會)自89年2月委託財團法人都市更新研究發展基金會進行本案之可行性研究及招標文件草案之擬訂，並報請行政院同意，由中央與市府相關機關成立「交九用地開發小組」，協調及審查本案開發相關事宜。於2011年5月行政院核定採依〈促參法〉辦理，並於2014年12月27日由臺北市長、交通部臺灣鐵路管理局長及臺北市捷運工程局三方與得標人日勝生活科技股份有限公司為發起人成立的特許公司（萬達通實業股份有限公司）共同簽署開發經營契約。³³

京站案之住宅與辦公室信託營運模式，除得標之地上權人依約不得將地上權轉讓於承買（受）人外，其建物所有權不得行銷或預售，其經營管理得以租賃、不動產證券化或信託營運方式辦理，唯住宅、辦公室部分應全部交付信託。³⁴

就地上權辦理信託。（五）信託期間之末日，不得在地上權存續期限末日之後。（六）地上權消滅，信託契約隨同終止。（七）設定地上權契約為信託契約之一部分。

註31：買購不動產新聞台，網站

<http://mygonews.com/>。最後瀏覽日期：2024年9月25日。

註32：常岐德，2005年7月20日「臺北車站特定專用區交九用地開發案之執行經驗」報告。

註33：趙重明（2013），《不動產債權約定公示制度之研究——兼論臺北車站特定專用區交九用地》，第65頁，國立政治大學地政學系碩士在職專班論文。

註34：依據監察院2001年9月4日「台北車站特定專用區交九用地開發案」調查報告：『查臺北車站特定

本案係〈促參法〉中BOT計劃與捷運聯合開發計劃之結合，亦即促參BOT模式參與公共建設開發捷運土地，同時採用聯合開發之融資協助及信託機制之實例。得標投資人之開發方式係興建、營運、移轉（Build-Operate-Transfer），並依大眾捷運法及大眾捷運系統土地聯合開發辦法之規定，由得標投資人自行籌款以開發營運。依本案開發經營合約第5條之約定，投資人係以設定地上權之方式取得50年使用基地之開發經營權利，但不包括捷運設施及交控中心等公共建設；至於附屬事業部分，開發完成之建物得以得標投資人名義進行所有權登記，待契約期滿後無償移轉為所屬機關所有。

投資人將其投資興建之住宅及辦公室部分房屋及其土地地上權，依信託關係移轉予受託人（信託業者）管理及處分，受託人將特定住辦資產之使用權轉讓予受讓人（即承租人），由受讓人取得定期使用權及地上權土

地租賃權至2054年1月25日止，受讓人並未取得住辦資產之所有權，然在2054年1月25日之前，開發經營契約提前終止時，住辦資產定期使用權及地上權土地租賃期間亦為屆至。本案建物所有權不得進行銷售或預售，其經營管理得以租賃、不動產證券化或信託營運方式辦理，惟住宅、辦公室應全部交付信託，以金融機構或信託業擔任受託機構，特許公司及受託機構應連帶負責於信託期滿時將信託資產移轉至政府。³⁵

二、本案當事人間之法律關係

為確保本案得順利興建與營運，使投資人得有充足之資金可供運用，並同時保障臺北市政府及使用權買受人之權益，臺北市政府及本案投資人，乃依照開發營運契約與受託銀行簽訂「臺北車站特定專用區交九用地開發案信託契約」（下稱信託契約），由投資人與臺北市政府共同委託信託機構³⁶於本案

專用區交九用地開發案招標文件中，並未有「信託營運」之規劃，依日勝公司參與該案投標時所提出之財務計畫，其自行評估該案之自償率後，認為全案可行性偏低，乃於投標時之投資計畫書提出地上權住宅轉讓銷售之協助事項，並列為要求議約之議題，希臺北市政府同意，以增加該案之自償率。案經92年12月11日該案甄審委員會第7次會議同意列入該案議約之討論事項。議約協商當時，該府因考量地上權住宅轉讓銷售後，產權分散可能導致該開發案契約屆滿後移轉之困難，故要求該公司必須提出配套措施或其他方案。該公司遂於議約過程中提出信託營運之規劃，先將住宅及辦公室交付信託後，於營運期間內（45年左右），房屋之所有權均登記在受託之金融機構名下，以此等信託確保在營運期內，該資產不致遭投資人之債權人查封拍賣；另一方面，僅允許住戶取得住辦資產房屋一定期間內的使用權，藉此等信託架構，使該案住宅及辦公室之產權維持單一，其所有權於營運期間內不會移轉，以確保該案住宅及辦公室於契約屆滿後仍能順利移轉政府。嗣經93年11月24日該案甄審委員會第8次會議決議，「住宅與辦公室」採用「信託營運方式」辦理，因不違反招標文件內容，且最優先議約權之投標人——日勝公司同意另提供「營運權利金」的額外回饋（契約第2條第3項），故原則同意該案可採「信託營運方式」辦理。

註35：柯建成（2008），《開發型不動產信託之研究——以台北都會區大眾捷運系統松山線松江南京站聯合開發區捷十基地案為例》，第68頁，國立中央大學財務金融學系碩士在職專班論文。

註36：本案之信託登記，係以投資人之特許公司為信託受益人之自益信託，信託機構為萬泰商業銀行股份有限公司。

開發興建期間管理信託財產。投資人於簽約後將地上權信託移轉登記，並將起造人名義變更為信託機構名義，日後建物興建完成辦理第一次總登記時，信託機構即登記為建物所有權人。由信託機構為該部分不動產之管理、使用、收益或處分，並於信託期間以投資人及臺北市政府為受益人。

本案信託機構基於信託契約為所有權登記名義人，享有所有權之權能，故就特定住辦資產既具有使用收益權能，因而創設使用權，並將之出售予承買人（以下稱使用權人），而與其簽訂「臺北車站特定專用區交九用地開發案住辦資產定期使用權契約書及

地上權土地租賃契約書」（以下稱使用權轉讓契約）。使用權人應依使用權轉讓契約給付定期使用權轉讓價款、土地地上權租金及相關稅款費用等，並應依使用權轉讓契約於定期使用權契約及地上權土地租賃期間屆至（2054年1月25日）後將特定住辦資產返還予信託機構。³⁷圖2為京站開發案交易圖。

三、本案地上權及使用權之法律關係

本案投資人（得標人）特許公司辦理信託登記後之信託機構，在不違背不得轉讓建物所有權的要求之約定原則下，另將已登記取得「地上權」，以租賃名義之實際交付占

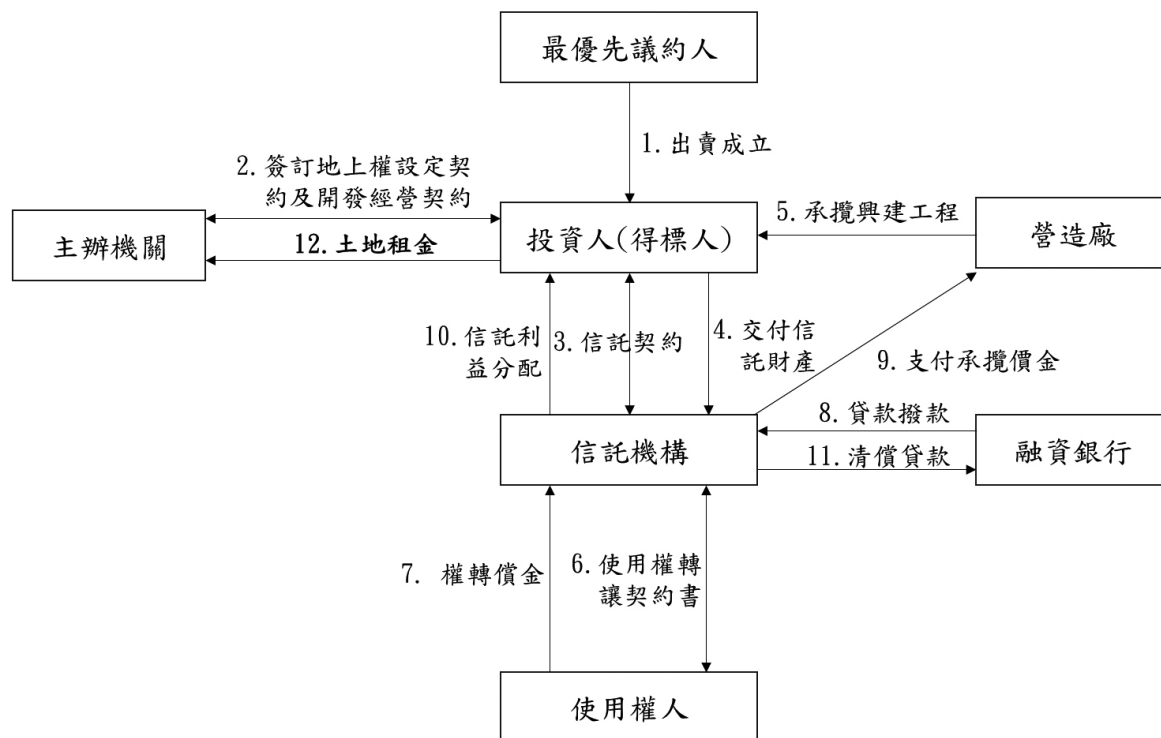


圖2：京站開發案交易圖³⁸

註37：楊克成（2011），《預售屋交易機制對消費者之安全保障》，第162-164頁，國立政治大學法律學研究所碩士論文。

註38：楊克成，前揭註37，第164頁。

有、管理、使用、收益權限，連同興建所有之建物使用權「移轉出售」予使用權人。³⁹本案地上權及建物所有權一併移轉信託予萬泰商業銀行（現凱基商銀），由受託銀行進行權利分割，以受益憑證方式出售，承購戶取得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。因信託關係，承購戶轉讓的是使用權權利移轉，買賣未過戶，不須登記，亦不需辦理實價登錄範圍內。

故「京站開發案」和一般地上權住宅不同，消費者沒有「土地所有權」，且「房屋所有權」都要交付指定銀行，並信託為銀行所有，消費者簽訂的契約性質，屬於民法債權編的「租賃權」，而不是「物權契約」。此時，對土地所有權人已形成「形式」上不違背「地上權移轉」之約定，但實質上違約以長期（四十餘年承租權）之不動產占有、管理、使用、收益權由使用權人長期全部承租之現象。⁴⁰惟本案「使用權」否為適用民法「租賃權」規定，地上權之處分限制，以及信託財產強制執行問題，值得探究，容後再述。

四、本案是否有消極信託問題

消極信託如非基於通謀虛偽意思表示，具有正當原因，並非脫法行為，可能成立「借名登記」之關係，不因消極信託即可逕認契約

無效。⁴¹以臺北市之臺北都會區大眾捷運系統開發案之信託契約書範本為例，其第16條第2款規定：「甲（一）方⁴²與本開發案地主、營造廠、承購戶…等相關人員所簽訂之各式契約（如分配協議或分配協商紀錄、工程承攬契約、預定房屋土地車位買賣契約…）除本契約另有約定外，其權利義務仍由甲（一）方行使及負擔履行，其需要乙方（受託人）配合執行之事項，乙方（受託人）應配合執行。」另臺北車站特定專用區交九用地開發案信託契約第16條第2款亦為相類之規定。

法務部曾於97年12月09日作成法律字第0970040417號函揭示：「本件臺北車站特定專用區交九用地開發案所簽訂之信託契約，依其契約第2條信託目的、第3條信託財產之種類名稱數量價額及第5條信託財產管理及運用方法等約定，本契約之受託人對於信託財產原則上具有管理或處分之權限，故非屬消極信託」，亦可供參照。

五、對投資人享有較優債權問題

「京站開發案」係在公有土地上供給投資人設定地上權採取BOT開發模式，因為要讓投資者有足夠誘因，受到許多法律保護，包含：

- （一）〈促參法〉第8條第1項第1款：民間機構投資新建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府（BOT）。

註39：趙重明，前揭註33，第72頁。

註40：趙重明，前揭註33，第72頁。

註41：王志誠（2021），《信託法》，第9版，第33-34頁，五南圖書出版股份有限公司。

註42：開發案之投資人，即信託契約之委託人。

- (二) 〈促參法〉第8條第3項：第1項各款之營運期間，由各該主辦機關於核定之計畫及投資契約中訂定之。其訂有租賃契約者，不受民法第449條、土地法第25條、國有財產法第28條及地方政府公產管理法令之限制。
- (三) 〈促參法〉第15條第1項：公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用，不受土地法第25條、國有財產法第28條及地方政府公產管理法令之限制；其出租及設定地上權之租金，得予優惠。
- (四) 〈促參法〉第42條第1項：經主辦機關評估得由民間參與政府規劃之公共建設，主辦機關應將該建設之興建、營運規劃內容及申請人之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與。
- (五) 〈促參法〉第46條第1項：民間自行規劃申請參與公共建設案件，其所需之土地、設施，得由申請人自行備具，或由主辦機關提供。
- (六) 〈信託法〉第12條：對信託財產不得強制執行。

六、本案「房屋使用權憑證」問題

「京站開發案」是一個高房價下的新觀

念，承購住戶購買的是「房屋使用權憑證」，採用BOT方式開發，資產採用信託方式，預售45年「租賃權」的建案案例，使用期限只到2054年1月25日止，每年都要繳納「地租和房屋稅」，但到期後，地主（臺北市政府）將無償收回，換言之，愈接近到期日，轉手價值愈低。地上權住宅最大的特色是，標榜房價只有市價六至七折，以去年華固建設在台北市景美財訓所推出的「華固新天地」地上權小宅案為例，每坪成交價約45至50萬元，在房價高昂的台北市頗具吸引力，因此半年內就創造九成多的熱銷率，為地上權宅撐出一片天。⁴³

前述「京站開發案」承購住戶購買的是「房屋使用權憑證」，業主之債權人不得對信託資產強制執行，對消費者而言，即使建築物設施或品質嚴重不良、施工進度嚴重落後、經營不善或其他重大情事，仍無任何可以行使權利，就此信託方式進行之開發商擬定特別法，以「強制執行」的方式保障消費者之權益。⁴⁴本文認為因本開發案之法源係依據《促參法》之BOT契約，故投資人自始並未取得「台北京站」之所有權，房屋所有權自無從移轉，投資人預售「房屋使用憑證」，並不同於「使用權買賣」，常被消費者誤解以為「租賃權」，倘若投資商在興建期間或營運期間發生財務或品質等無法履約問題，或者營運期間公共設施維護與結構保固等問題⁴⁵；且因本案「房屋使用憑證」

註43：梁任瑋（2015），《今周刊》，第951期。

註44：劉榮村，前揭註24，第71-72頁。

註45：例如房屋漏水問題，依據建築法規定所為之公安檢查、消防檢查及結構安全（耐震力）等。

為租賃、使用借貸或消費借貸的哪一種法律關係，如後敘述之法律定位不明，消費者均處理比較弱勢地位，故對於「房屋使用權憑證」承購戶，建議應排除〈信託法〉第12條第1項對信託財產不得強制執行之規定。

七、本案消費者不能主張「買賣不破租賃」問題

有論者認為就地上權土地其上建物區分部分之銷售，實務上區分「地上使用權」及「地上租賃權」，前者承購戶無土地所有權，僅建物所有權，承購戶必須負擔土地租金及房屋稅，無地價稅，如「臺北花園社區」；後者承購戶無房屋所有權，僅為建物「使用權」，承購戶無法抵押房屋，且銀行核貸額度較低，且必須繳交土地租金，如本案「交九京站住辦銷售案」。⁴⁶可知採用「地上租賃權」銷售誘因較低。

依據臺北市政府法規會2008年6月5日北市法二字第09731434000號意旨，交九用地之「房屋使用憑證」，主要依據〈促參法〉之規定，由民間興建、營運一段時間後移轉給政府。所謂「房屋使用憑證」，純粹由投資人所出具，非台北市政府核發，因投資人僅為地上權人，該房屋使用憑證似僅「使用房屋之權利」，至於該案屬於何種契約行為，應視契約內容決定。⁴⁷

本「京站BOT開發案」之土地管理機關為臺北市政府及台鐵局，建物產權於開發期間

則強制統一信託給萬泰銀行，本案「使用權買賣」之買受人，係屬受託的萬泰銀行訂定「房屋使用憑證」契約，受託人與買受人自應受租賃契約規範，故投資者預售「房屋使用憑證」，是否等同於「使用權買賣」，值得探究。投資者預售「房屋使用憑證」對消費者籌資，將開發中可能風險轉嫁給消費者承擔，企圖掩飾興建與營運之風險，從而引發商業道德與延伸諸多不可預期的問題⁴⁸；故投資人預售「房屋使用憑證」，並不同於「使用權買賣」，常被消費者誤解以為「租賃權」，常存有爭議。

另，依據〈民法〉第449條規定，租賃契約之期限，不得逾20年。本案消費者（承購戶）取得2張20年為期及1張5年之租賃契約，合計45年之「房屋使用憑證」，租賃權之存續期間是否應受到保護，基於保障消費者，可否主張租賃契約逾20年，應縮短為20年，超過20年部分視為不定期契約，得否主張「買賣不破租賃」，實為法律爭議問題。

本案依據〈促參法〉銷售的是「房屋使用憑證」，類似一般停車證只有停車之使用權。「房屋使用權」雖屬於用益物權，用益物權人在法律規定的範圍內，對他人所有的不動產，享有占有、使用、收益的權利。然本案投資者銷售為「房屋使用憑證」，其法源係依據《促參法》之BOT契約，由民間興建、營運一段時間後移轉給政府，亦即使用至2054年1月25日，屆期無償回收，故投資

註46：許兆慶，前揭註15，第94頁。

註47：劉榮村，前揭註24，第50-51頁。

註48：劉榮村，前揭註24，第81頁。

人自始並未取得「台北京站」之房屋所有權，房屋所有權自無從移轉，消費者使用期間必須負擔地租及房屋稅；又，「房屋使用憑證」為投資人出具，並非台北市政府核發，前述之說明並不同於「使用權買賣」，常被消費者誤解以為「租賃權」，故無「買賣不破租賃」適用（〈民法〉第425條第1項規定參照），也就是說投資者一直在規避「買賣不破租賃」問題。至於，投資者為何以「使用權」命名而非「租賃權」，應屬誤導之商業銷售手法，將開發中可能產生風險轉嫁給消費者之一種不平等契約。

八、本案地上權信託財產存續期間問題

〈民法〉對於地上權之存續期間，並未明定最長或最短期間，然依據〈民法〉第833條之2：「以公共建設為目的而成立之地上權，未定有期限者，以該建設使用目的完畢時，視為地上權之存續期限。」查，〈國有非公用土地設定地上權作業要點〉第5點，設定地上權之存續期間由審議小組評定，存續期間最長70年。然實務上，存續期間期滿合意續行契約，以增加開發者投資意願⁴⁹。又，依據〈民法〉物權編第833條之1規定，地上權未定有期限者，存續期間逾20年或地上權成立之目的已不存在時，法院得因當事人之請求，斟酌地上權成立之目的、建築物或工作物之種類、性質及利用狀況等情形，定其存續期間或終止其地上權。

至於〈信託法〉對信託契約約定之期間，法無明文規定，有論者認為類推適用民法20年上限之規定（民法第449條租賃契約之期限）；又，採BOT得排除民法國有財產法與土地法20年存續期間限制規定依特續契約約定⁵⁰。若採類推適用〈民法〉租賃契約之期限，當亦應類推適用同條文第2項當事人得更新適用之規定，及第3項於基地上建築房屋或其他建築者，不適用20年上限規定，以為妥適，惟信託期限之期限不得超過地上權應存續之期間，以避免地上權屆滿後，土地所有人無法如期取回土地⁵¹。依據〈國有非公用土地設定地上權作業要點〉第14點規定，公開招標設定地上權，地上權人將土地出租或出借他人作非建築使用，其使用存續期間之末日，不得在地上權存續期限末日之後，且不得違反設定目的。故信託期限之期限不得超過地上權應存續之期間，否則將影響信託制度發展及法律爭議。

九、地上權消滅後地上物之處理問題

地上權消滅後，依〈民法〉第839、840條之規定，地上權人有工作物取回權、建築物補償請求權；土地所有人則有延長地上權期限之請求權。若將地上權交付信託管理，關於地上權消滅後地上物之處理方式，並無不同，依現行法令與設定地上權之開發案例，其主要方式不外以下幾種：一、地上權人行使工作物取回權並回復土地原狀。二、土地

註49：嚴佳雯，前揭註21，第312頁。

註50：黃昭樺（2000），《公有土地開發模式法律相關問題之研究——以設定地上權模式為主》，第146頁，國防管理學院法律學研究所碩士論文。

註51：嚴佳雯，前揭註21，第321頁。

所有人行使購買權取得地上物。三、地上權人行使建築物補償請求權。四、土地所有人行使延長地上權期限之請求權。五、地上物無償歸土地所有人所有。六、地上權人自行拆除地上建物並回復土地原狀，且不得要求補償。⁵²

按「地上權人之工作物為建築物者，如地上權因存續期間屆滿而消滅，土地所有人，應按該建築物之時價為補償。但契約另有訂定者，從其訂定。土地所有人，於地上權存續期間屆滿前，得請求地上權人，於建築物可得使用之期限內，延長地上權之期間。地上權人拒絕延長者，不得請求前項之補償。」

「地上權不因工作物之滅失而消滅。」「民法第876條第1項規定之法定地上權，係為維護土地上建築物之存在而設，則於該建築物滅失時，其法定地上權即應隨之消滅，此與〈民法〉第832條所定之地上權，得以約定其存續期限，於約定之地上權存續期限未屆至前，縱地上之工作物滅失，依同法第841條規定其地上權仍不因而消滅者不同。」分別為〈民法〉第840條、第841條定有明文及最高法院85年02月29日台上字第447號著有判例，是訂有存續期間之地上權，因存續期間屆滿而消滅；但在存續期限未屆至前，縱地上之工作物滅失，其地上權仍不因而消滅。

惟地上權之取得、設定、移轉、喪失或變更，依〈土地登記規則〉第4條第1項第2款之規定，均應辦理登記，從而，定有存續期間之地上權，於期間屆滿後，仍應申請塗銷登記，惟依〈土地登記規則〉第145條但書之規

定，得單獨申請之，並免附同規則第34條第2款：「登記原因證明文件」、第3款：「已登記者，其所有權狀或他項權利證明書」之文件。

實務上，依87年09月11日87年度台上字第2150號民事判決：「而定有存續期間之地上權於期限屆滿時，地上權當然消滅（本院70年台上字第3678號判例參照）。關於消滅登記，依〈土地登記規則〉第28條第11款規定，由權利人或登記名義人單獨為之…」、最高行政法院90年07月13日90年度判字第1215號判決：「然查定有存續期間之地上權，當事人在存續期間屆滿前私下也可能另有協議，惟期間一經屆滿，依法登記機關仍得依利害關係人之聲請逕予塗銷（土地登記規則第133條）。依此觀之，足認私下協議仍應受〈民法〉第758條之拘束，即法律行為非經登記不生效力。本件依〈民法〉第762條之規定，地上權已因混同而消滅，應無疑義。」可資參照。

「京站BOT開發案」屬於BOT契約，故屬於第五種類型，亦即地上物無償歸土地所有人（政府）所有，投資公司與主辦機關BOT契約內載明移交時，建築物必須為「堪用」狀況，此「堪用」狀況乃屬不確定法律概念，究竟「堪用」必須堪用到何種程度，並未明定。且此與承租戶之管委會維護有關。

十、消費者承受不公平稅賦負擔問題

依據〈民法〉第427條規定：「就租賃物應納之一切稅捐，由出租人負擔」，此稅捐包

註52：嚴佳雯，前揭註21，第321頁。

含地價稅、房屋稅及土地增值稅等。本案信託關係存續中，信託財產的地價稅或房屋稅，依據〈土地稅法〉第3條之1第1項、〈房屋稅條例〉第4條第5項，以及〈信託法〉第39條、第40條、第41條規定，係以受託人（銀行）為納稅義務人，故不能拒絕繳納⁵³；是以，本案「房屋使用憑證」由消費者負擔稅捐，屬於私法約定效力，尚不得對抗稅捐機關，倘若未繳稅，稅捐機關得以強制執行。地租之高低，代表消費者將來持有地上權住宅的負擔，若地租過高，將會影響購買此類地上權住宅的意願，進而影響開發業者未來再參與此類招標設定地上權案件意願。

由於「京站BOT開發案」承購者購買為「地上租賃權」，故土地租金必須由承購者來負擔。然京站案地上權住宅的租金費率高達公告地價的3%-5%，相較一般住宅僅0.2%，兩者差距高達15-25倍；以往公告地價不高，問題並不嚴重，但隨著公告地價近年來大幅調高（每3年一調），而累積3年「動能」一次調足的公告地價，未來購買地上權案的民眾，不僅要繳購屋貸款、房屋稅，地租更是一筆不小的負擔。⁵⁴

另外，囤房稅上路後，「京站BOT開發案」所有權人登記是法人萬達通公司（為日勝生集團子公司），導致2015年起自住屋主

房屋稅率將調整為3.6%，此舉已引起住戶極大反彈，不僅因房屋稅率飆高3倍至3.6%，且比「京站」營業用戶的3%稅率還高之不合理狀況；「京站BOT開發案」住戶已發動聯署，將向稅捐稽徵處表達嚴重抗議。⁵⁵地上權案價值隨使用年限減少而逐年遞減，但地租隨公告地價調高而逐年上漲，承購戶負擔愈來愈重，一旦價值下降，負擔加重之雙重因素夾殺，地上權將出現負資產。

十一、小結

依據「京站BOT開發案」信託契約約定，本契約之受託人對於信託財產原則上具有管理或處分之權限，故非屬消極信託。「京站BOT開發案」係在公有土地上供給投資人設定地上權採取BOT開發模式，因為要讓投資者有足夠誘因，受到許多法律保護，對投資人享有較多債權優勢。然，「京站BOT開發案」是一個高房價下的新觀念，承購住戶購買的是「房屋使用權憑證」，採用BOT方式開發，資產採用信託方式，預售45年「租賃權」的建案，故承購戶無房屋所有權，僅為建物「使用權」，承購戶無法抵押房屋，且銀行核貸額度較低，且必須繳交土地租金。

又，「房屋使用權」雖屬於用益物權，然本案投資者銷售為「房屋使用憑證」，其法

註53：劉榮村，前揭註24，第56頁。

註54：蔡惠芳（2015），〈扭曲的房稅，全球奇觀〉，工商時報。

<https://www.mobile01.com/topicdetail.php?f=356&t=4663746>。最後瀏覽日期：2024年9月25日。
本案地上權住戶的負擔越來越大，100-104年北市公告土地現值調幅分別為12.08%、9.87%、9.31%、13.23%及10.63%。

註55：好房資料中心，

<https://news.housefun.com.tw/news/article/93020689623.html>，2015年01月2日。最後瀏覽日期：2024年9月25日。

源係依據〈促參法〉之BOT契約，故投資人自始並未取得「台北京站」之所有權，房屋所有權自無從移轉；又，「房屋使用憑證」為投資人出具，並不等同於「使用權買賣」，故無「買賣不破租賃」適用（〈民法〉第425條第1項規定參照）。投資者預售透過「房屋使用憑證」向消費者進行籌資，將開發中的興建與營運風險轉嫁給消費者來分擔⁵⁶，似有牴觸現行法律租賃期間上限20年規範之疑慮；因此，消費者購買「房屋使用憑證」者是否適用民法有關「租賃契約」規定恐有疑慮，究竟「房屋使用憑證」為租賃、使用借貸⁵⁷或消費借貸⁵⁸的哪一種法律關係，或者必須獨立三者之外，以保障消費者權益。

再者，「京站BOT開發案」信託期限之期限不超過地上權應存續之期間，且「京站開發案」地上權案價值隨使用年限減少而逐年遞減，但地租隨公告地價調高而逐年上漲，且政府囤房稅上路後，承購戶負擔愈來愈重，一旦價值下降，負擔加重之雙重因素夾殺，地上權將出現負資產等不合理狀況。

伍、結論

依據我國〈民法〉第832條地上權規定，以及1995年5月施行〈國有非公用土地設定地上

權實施要點〉，至後來之〈國有非公用土地設定地上權作業要點〉及各市（縣）有非公用土地設定地上權相關規定，皆是為活化土地利用，增加土地使用效率，及避免囤積土地，使不動產市場能正常發展；故公有土地採用「地上權」開發方式，政府保有土地不出售，較不會造成土地上漲之誘因，而委託人（如公有土地之管理機關、私人土地之管理機構或個人等）不諳親自管理運用其地上權之情形，交付信託正是一個良好的處理方式；又，「地上權信託」可使資產運用更具效率與安全性，由信託機構控管現金收付，保障投資人權益，並提高融資銀行之保障，利於開發資金之募集等優點。

現行國有財產署及地方政府與地上權人簽訂之地上權契約書內容，地上權終止條件及地上權屆期時地上住宅歸於國（市、縣）有，並無地上權屆期時相關展延期限措施，導致銀行業抱持審慎態度，不輕易承做以地上權住宅擔保之貸款，使得購買此類地上權開發信託案不易取得融資，不利於地上權發展。

「京站BOT開發案」係在公有土地上供給投資人設定地上權，採取BOT開發模式，因為要讓投資者有足夠誘因，受到許多法律保護，對投資人享有絕對債權優勢。然，「京

註56：本案45年的產權與所有權全部交付信託的萬泰銀行，消費者簽訂「房屋使用憑證」契約的甲方是信託銀行，而非該案之投資人。故對投資人而言，經營管理與資金運轉調度之壓力較輕。相對對於消費者較無保障。

註57：使用借貸者係指當事人一方以物交付他方，而約定他方於無償使用後返還其物之契約（民法第464條參照）。使用借貸者若為無償無對價關係。本案為有償行為，似無適用。

註58：消費借貸者係指當事人一方移轉金錢或其他代替物之所有權於他方，而約定他方以種類、品質、數量相同之物返還之契約（民法第474條第1項參照）。

站BOT開發案」承購住戶購買的「地上租賃權」，是一種「房屋使用權憑證」，資產採用信託方式，預售45年「租賃權」的建案，故承購戶無房屋「所有權」，僅為建物「使用權」，承購戶無法抵押房屋，且銀行核貸額度較低，且必須繳交土地租金。

又，「房屋使用權」雖屬於用益物權，然本案投資者銷售為「房屋使用憑證」，其法源係依據〈促參法〉之BOT契約，故投資人自始並未取得「台北京站」之所有權，房屋所有權自無從移轉；此外，「房屋使用憑證」為投資人出具，並不等同於「使用權買賣」，故無「買賣不破租賃」適用（〈民法〉第425條第1項規定參照）。究竟「房屋使用憑證」為租賃、使用借貸或消費借貸的哪一種法律關係，或者必須獨立三者之外，以保障消費者權益。又，消費者是否可以因為法律混沌不

明且顯失公平，應有專文探討空間。否則應容許適用民法「租賃契約」規定，此部分應修法解決，以保障消費者權益。

再者，倘若投資商在興建期間或營運期間發生財務或品質等無法履約問題，或者營運期間公共設施維護與結構保固等問題，故對於「房屋使用權憑證」承購戶，建議應排除〈信託法〉第12條第1項對信託財產不得強制執行之規定，以保消費者權益。

最後，「京站BOT開發案」地上權案價值隨使用年限減少而逐年遞減，但地租隨公告地價調高而逐年上漲，且政府囤房稅上路後，消費者負擔愈來愈重，一旦價值下降，負擔加重之雙重因素夾殺，地上權將出現負資產等不合理狀況，此部分亦應設法修法解決。

（投稿日期：2024年6月10日）