

土地開發方式之類型化

國立高雄大學 財經法律學系

報告人：曾千娟 助理教授

1 0 4 年 1 1 月 2 7 日

土地開發方式類表 (1/2)



土地開發方式類表 (2/2)



引言

- 土地乃是國家重要之構成要素。台灣地狹人稠，隨著社會經濟蓬勃發展、人民投資觀念的改變，有限之土地資源需求日益殷切，價值不斷攀升，如何適時適度的活化土地資源，以抑制不動產價格的飆漲，即成為我國政府當局當前之重要任務之一。



土地開發之意涵

傳統之土地開發意涵

=> 買地賣地、買地蓋房屋或合建及毗鄰地之整治

現今之土地開發方式著重

於開發過程中積極增加土地之價值
或係降低土地之成本



增值型之土地開發方式

- 土地分區使用變更
- 土地重劃
 - 市地重劃
 - 公辦
 - 私人承辦
 - 農地重劃
- 區段徵收
- 土地改良



市地重劃

- 法規依據
- 市地重劃之目的
- 市地重劃之發動主體
- 市地重劃之效益



區段徵收 vs. 市地重劃 (1/5)

	區段徵收	市地重劃
① 基本理念	徵收土地之補償地價得以抵價地支付。(徵收補償)	地主以不失原土地所有權下交換分合，提供公共設施及抵價地以回收開發成本。(土地交換)
② 實施方式	原土地所有權人可以申請發給抵價地，亦可領取現金。	平面分配方式，重新分配土地。(vs. 都市更新-立體分配方式，重新分配建物及持份土地)
③ 實施內容	包括土地使用性質變更，土地規劃整理及公共設施建設。	包括重定土地界址及公共設施建設，不涉及建物之興建。(vs. 都市更新-除重定土地界址及公共設施建設外，並完成建物興建)
④ 實施之主體	各級政府	①直轄市及縣市政府 ②私人 (vs. 都市更新-a. 政府興辦 b.私人(住戶)發起)

區段徵收 vs. 市地重劃 (2/5)

↩	區段徵收 ↩	市地重劃 ↩	↩
⑤ 財源籌措 ↩	部分土地徵收費用可以抵價地支付，較傳統之徵收得籌措較少資金。 ↩	基於使用者付費之理念，開發機關得以抵價地標售後，收回開發成本。 ↩	↩
⑥ 分配方式 ↩	抵價地只發給原土地所有權人，其他權利關係人不參與分配。 ↩	重劃後之土地僅分配於原土地所有權人，其他權利關係人不參加分配。 ↩ (vs. 都市更新-權利變換後之土地及建築物分配於原土地所有權人，由於土地所有權人應分配之權利範圍內，按合法建築物所有權、地上權、永佃權或耕地三七五減租約價值佔原土地價值比例，分配予各該合法建物所有權人、地上權人、永佃權人或耕地三七五租約承租戶) ↩	↩



區段徵收 vs. 市地重劃 (3/5)

	區段徵收	市地重劃
⑦ 分配位置	公開抽籤決定	原有位次分配 (vs. 都市更新-自行選擇; 同一位置有二人以上申請分配, 則公開抽籤定之)
⑧ 開發後土地集中處理否?	土地是經政府重新規劃, 故土地較能集中使用。	造成抵費地無法集中利用。
⑨ 他項權利清理方式	採自行清理 (耕租、地上、永佃、地役) 及轉載存續 (抵押、典) 等二種方式。	採現金補償 (耕租、地上、永佃、地役) 及轉載存續 (抵押、典) 等二種方式。(vs. 都市更新-採分配房地、現金補償及轉載存續等三種方式)
⑩ 公共設施用地負擔之項目	道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地, 無償登記為直轄市有、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。	土地所有權人負擔限於道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項。(vs. 都市更新-土地所有權人負擔限於道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、停車場等七項)



區段徵收 vs. 市地重劃 (4/5)

↔	區段徵收 ↔	市地重劃 ↔	↔
⑫ 負擔之費用項目 ↔	全部費用由需用土地所有權人負擔。 ↔	土地所有權人負擔限於工程費用、重劃費用及貸款利息等三項。 ↔ (vs. 都市更新-土地所有權人負擔限於工程費用、權利變換費用、貸款利息、稅捐及管理費用等五項) ↔	↔
⑬ 負擔上限或領回下限 ↔	領回抵價地以百分之五十為原則，不得少於百分之四十。 ↔	土地所有權人負擔上限為百分之四十五。 ↔ (vs. 都市更新-土地所有權人負擔之上限比例，由直轄市、縣市依主管機關考量實際情形定之) ↔	↔
⑭ 原有公有土地之處理 ↔	①屬公共設施用地應無償撥用。 ↔ ②公共設施以外之土地，依公告現值有償撥用。 ↔	①以原有共有道路、溝渠、河川地抵充道路等十項公共設施用地。 ↔ ②優先指配為非共同負擔之公共設施用地。 ↔	↔
⑮ 土地增值稅減徵優惠 ↔	被徵收土地免徵土地增值稅。 ↔	重劃後第一次移轉減徵百分之四十。 ↔	↔

區段徵收 vs. 市地重劃 (5/5)

↵	區段徵收 ↵	市地重劃 ↵	↵
⑮分配後之效果 ↵	區段徵收前後用途及位置已改變。 ↵	因屬原位次分配，故位置與重劃前不會有太大變動。 ↵	↵
⑯開發後之建設 ↵	屬較能積極主動之整體開發 ↵	開發管制無法令規定，故較不易達到整體開發之效益。 ↵	↵
⑰開發後土地使用之限制 ↵	標售人及原土地所有權人自承購之日起一年(必要時可延長六個月)，出售單位得照原價收回。 ↵	無限制。 ↵	↵
⑱開發規模 ↵	規模較大。 ↵	平均規模較小。 ↵	↵
⑲費用支出 ↵	高 ↵	低 ↵	↵
⑳取回土地之本質 ↵	地主取回之抵價地，本質上屬徵收補償之一種。 ↵	地主取回之土地，屬地主原有之土地。 ↵	↵

Ps：本表格由報告人編製 ↵

開發土地之權屬

- 公有土地
 - 公有供公用土地
 - 公有非供公用土地
- 私有土地



公有非供公用土地之通常開發方式

- 通常由土地之所有權人依自己之自由意願對土地加以使用、收益。
- 當土地之所有權人不具備開發利用之能力，乃由國家保有所有權，將其使用權授與人民進行開發利用，以活化非供公用之公有土地，並且增加國庫收入，造就政府與民間企業雙贏的局面。



調和社會利益及促進國家資源之有效利用的土地開發方式

- 委託開發
- 合作(聯合)開發
- 合建、委建
- BOT等



公有非供公用土地之特別開發利用方式

- 為公務、公共用而撥用、借用
- 非為公務、公共用有

轉讓所有權模式

讓售

專案讓售

標售

現狀標售

交換

放領

授予使用權模式

租任契約

設定地上權

信託模式



設定地上權模式

- 公有土地經營及管理原則頒布前：
- 公有土地經營及管理原則頒布後
 - => 國有非公用土地設定地上權實施要點
 - => 國有非公用土地設定地上權作業要點
 - 法律本質：屬行政之私法上財產管理行為
 - 與民法租賃權及地上權之異同
 - 設立
 - 效力
 - 轉讓
 - 保護
 - 解消



- 設定地上權模式之

 - 優點

 - 缺點

- 設定地上權之程序

 - 除因政策需要主辦機關報經行政院財政部以專案核定外，由執行機關公開招標或目的事業主管機關併同業務招商公開招標為原則



民法租賃 vs. 民法地上權 vs. 國有非公用土地 設定地上權作業要點 (1/5)

↩	民法租賃 ↩	民法地上權 ↩	國有非公用土地 設定地上權作業 要點 ↩	↩
① 法令依據 ↩	民法第 421 條以 下 ↩	民法第 832 條以 下 ↩	國有非公用土地設 定地上權作業要點 ↩	↩
② 權利本質 ↩	某些條件下該使用權 具有對抗第三人之效 力。 ↩	具有對抗第三人效力 之使用權。 ↩	具有對抗第三人效力 之使用權。 ↩	↩
③ 設定目的 ↩	土地之使用、收益原 則上無用途限制。 ↩	在他人土地上下有建 物或其他工作物為目 的而使用他人之土 地。 ↩	在他人土地上下有建 物或其他工作物為目 的而使用他人之土 地。但須符合都市計畫 或區域計畫及其他法 令規定使用土地。 ↩	↩

民法租賃 vs. 民法地上權 vs. 國有非公用土地設定地上權作業要點 (2/5)

↵	民法租賃 ↵	民法地上權 ↵	國有非公用土地設定地上權作業要點 ↵	↵
<p>④成立生效要件 ↵</p> <p>a.主體（對象） ↵</p> <p>b.客體 ↵</p> <p>c.意思表示 ↵</p>	<p>不需登記，意思合致（不需書面）（例外民法第 422 條） ↵</p>	<p>設定地上權合意（須書面）+登記 ↵</p>	<p>由執行機關（要點 3） ↵</p> <p>①公開招標(要點 6、7、8、9) ↵</p> <p>②目的事業併同業務招商公開招標(要點 10) ↵</p> <p>③專案辦理(要點 11) ↵</p>	↵
<p>⑤存續期間 ↵</p>	<p>不得逾二十年，但得更新。（例外民法第 449 條第三項） ↵</p>	<p>民法第 833 條之 1 及之 2 ↵</p>	<p>最長七十年 ↵</p>	↵

民法租賃 vs. 民法地上權 vs. 國有非公用土地設定地上權作業要點 (3/5)

	民法租賃	民法地上權	國有非公用土地設定地上權作業要點
<p>⑥ 對價地租之有無</p>	<p>必須支付租金。</p>	<p>得為無償使用。</p>	<p>1、 權利金底價—以土地市價之三成至七成計算</p> <p>2、 地租—以土地申報地價年息百分之一至百分之五計算</p>
<p>⑦ 地租之減免否？</p>	<p>民法第 442 條</p>	<p>民法第 835 條之 1</p>	<p>得約定</p>
<p>⑧ 欠租之法效</p>	<p>民法第 440 條</p>	<p>民法第 836 條第 1 項</p>	<p>終止地上權</p>

民法租賃 vs. 民法地上權 vs. 國有非公用土地設定地上權作業要點 (4/5)

	民法租賃	民法地上權	國有非公用土地設定地上權作業要點
9. 權利之轉讓、擔保、出租	原則上不得轉讓、不得設抵、轉租(例外)	得轉讓(民法第838條第一項)、設抵(民法第882條)、出租	得一部(要點19)或全部(要點18)轉讓 出租供建築->X (要點14) 出租供非建築 公開招標 專案辦理 抵押權設定(要點21) 信託(要點20)
10. 使用他人之物的維護修理	原則上由出租人為之(民法第429條)	原則上土地所有權人不負維修之義務	



民法租賃 v s. 民法地上權 vs. 國有非公用 土地設定地上權作業要點 (5/5)

	民法租賃	民法地上權	國有非公用土地 設定地上權作業 要點
11. 風險分配	出租人承擔不可 抗力之滅失風險 (民法第435條)	由地上權人承擔 (民法第837條)	
12. 優先購買權 有否?	民法第426之2條	土地法第104條	
13. 權利之保護 救濟	民法第962條 債法上之救濟	相鄰關係法理 民法第767條第 二項準用第一項 債法上之救濟	
14. 終止之原因	法定 / 約定	法定 / 約定	要點22
15. 終止之法效	民法第431條	民法第839條及 第840條	無償移轉為國有 (要點23) 例外(要點23II)



公有土地信託模式

- 由土地所有權人將土地信託與受託人(受託銀行)，由受託人利用其專業規劃與管理知識，將開發經營之利潤作為信託受益分配金交付予受益人。



涉及國家重大公共建設項目之開發(經營)方式

- 國家公共建設涉高度資金、時間、人力的投入，倘若一切資源資金均需仰賴政府提供，有鑑於政府資源之有限性，或投入重大公共建設而造成其他國家作為之排擠作用，國際間即有導人民間參與國家重大公共建設此等公私協力合夥模式以解決此一問題。



土地開發之項目涉及國家重大公共建設

- 由政府進行開發
- 由民間企業參予開發、興建、營運
(例如BOT)



BOT之制度功能

- 倘若國家公共建設由政府部門承擔，由於官僚體制的缺乏效率而提高建設成本與提供延遲等問題，基於建設對國家經濟發展之重要性，應盡可能開放各種投資興建管道。
- 民間參與公共建設，除可以使公共建設的興建成本極小化，避免其後續對社會人民造成費率震撼外，另可由該公共建設特許權取得特許費、權利金等收益。政府不僅可將建設風險移轉給民間業者，無需負擔公共設施之開發經費，更可以將原本資金轉用於其他投資，達到減輕財政負擔之目的。



我國公私協力合作模式之類型

- BOT
- BTO
 - 無償BTO
 - 有償BTO
- ROT
- OT
- BOO



BOT之法律本質及架構模式

- 由民間機構透過與行政主體、機關之合意契約關係，投資興建重大公共工程，在興建完成後政府以特許的方式交民間機構經營一定期間，回饋作為其當初投資興建及營運、維護的報酬。經營期滿後，民間機構再依契約及相關法令規定將工程設施及資產移轉給行政主體此等合作模式。



BOT當事人間之權利義務配置 作為分擔風險與責任之準據

- 政府機關之權利義務
- 民間機構之權利義務

* 投資契約之變更機制



BOT開發經營模式之風險控管問題

- 相關之風險類型
 - 政治及法律風險
 - 經濟環境風險
 - 財務風險
 - 社會環境風險
 - 技術風險
 - 自然因素風險及不可抗力風險
- 風險控管方式
- 風險分配原則



風險控管方式

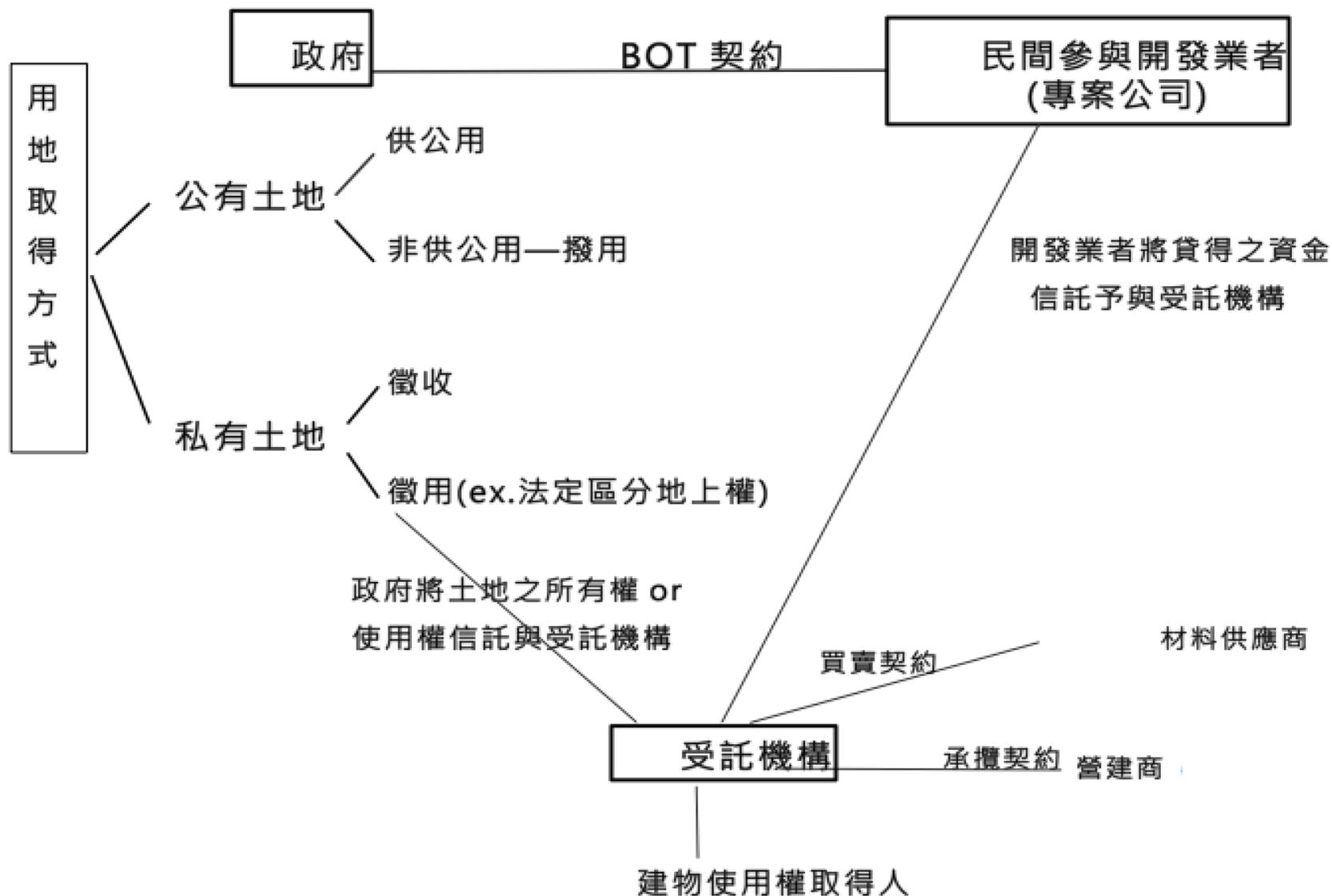
- 風險辨識
- 風險評估
- 選擇風險處置方法
 - 迴避風險
 - 控制風險
 - 轉移風險



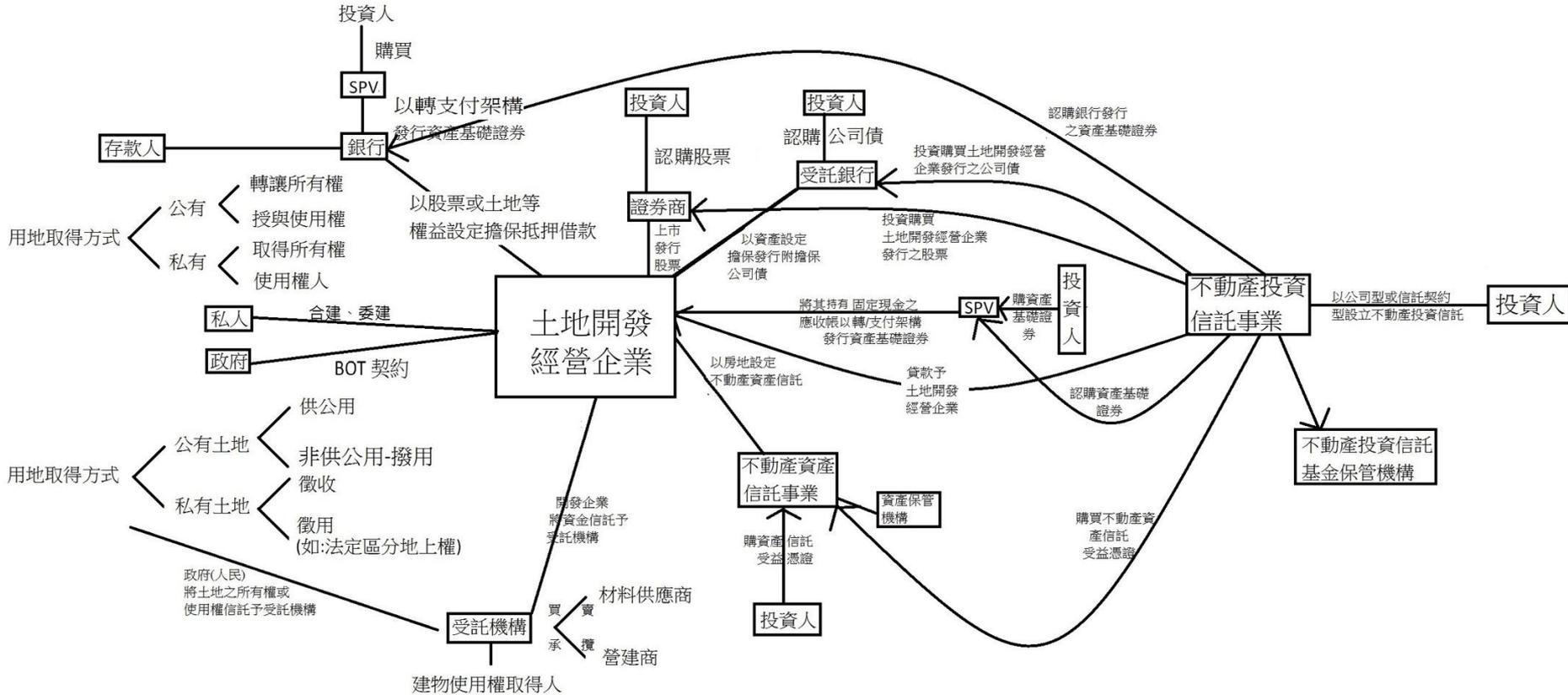
BOT開發經營模式之風險分配原則

- 將風險可能產生的成本，歸由能以最小成本預防風險、控制風險(能以最有效的方法降低風險發生的可能性；並於風險發生時，歸由最有能力可以控制使損害不再擴大及減少損害的人承擔)及最能創造極大化利潤的人(即優勢風險承擔人)承擔。
- 鼓勵民間機構參與公共建設，共同承擔原應由國家承擔之責任，國家也因為民間機構的參予而將原應由自己興建營運的風險移轉由民間機構承擔，在此等民間及國家共同承擔公共建設責任，基於共同目標、共同責任、風險共同的合作夥伴關係，自不應將所有不可抗力風險歸由民間機構承擔
 - → 透過訂定BOT契約相關權利義務條款以合理分配公共建設興建、營運的風險
 - → 透過BOT之信託架構模式以合理控制國家與民間於公共建設開發中所面臨之相關風險

BOT之信託架構模式



土地開發利用與土地開發之投融资架構



謝謝聆聽 敬請指教

