

經濟部

104年4月號
出刊囉

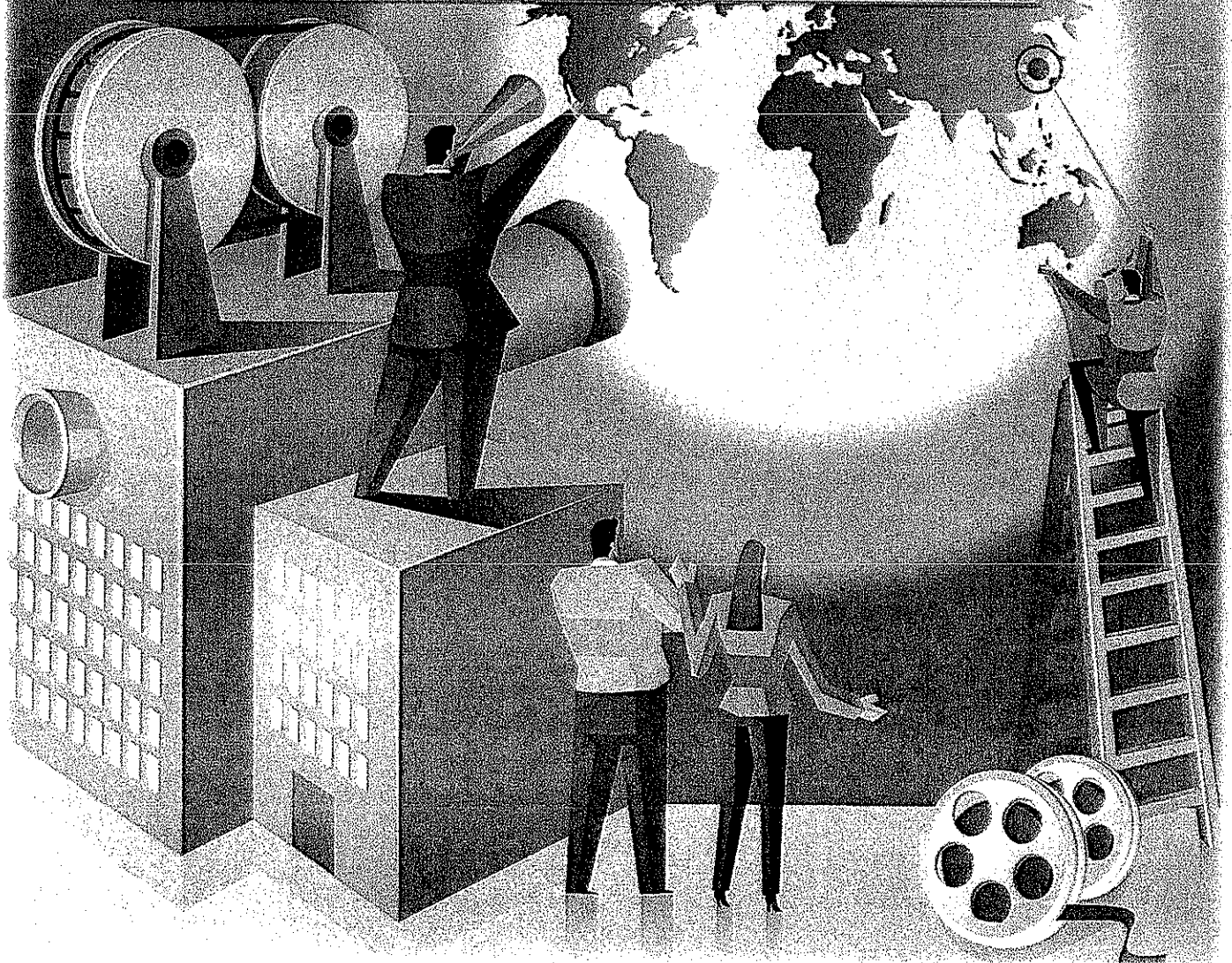
大陸臺商

投資糾紛行政協處案例說明

請參考台商聯合服務中心網址，歡迎點閱

<http://www.twbusinessnet.com/page.do?id=209059840>

<http://twbusiness.nat.gov.tw/page.do?id=209059840>

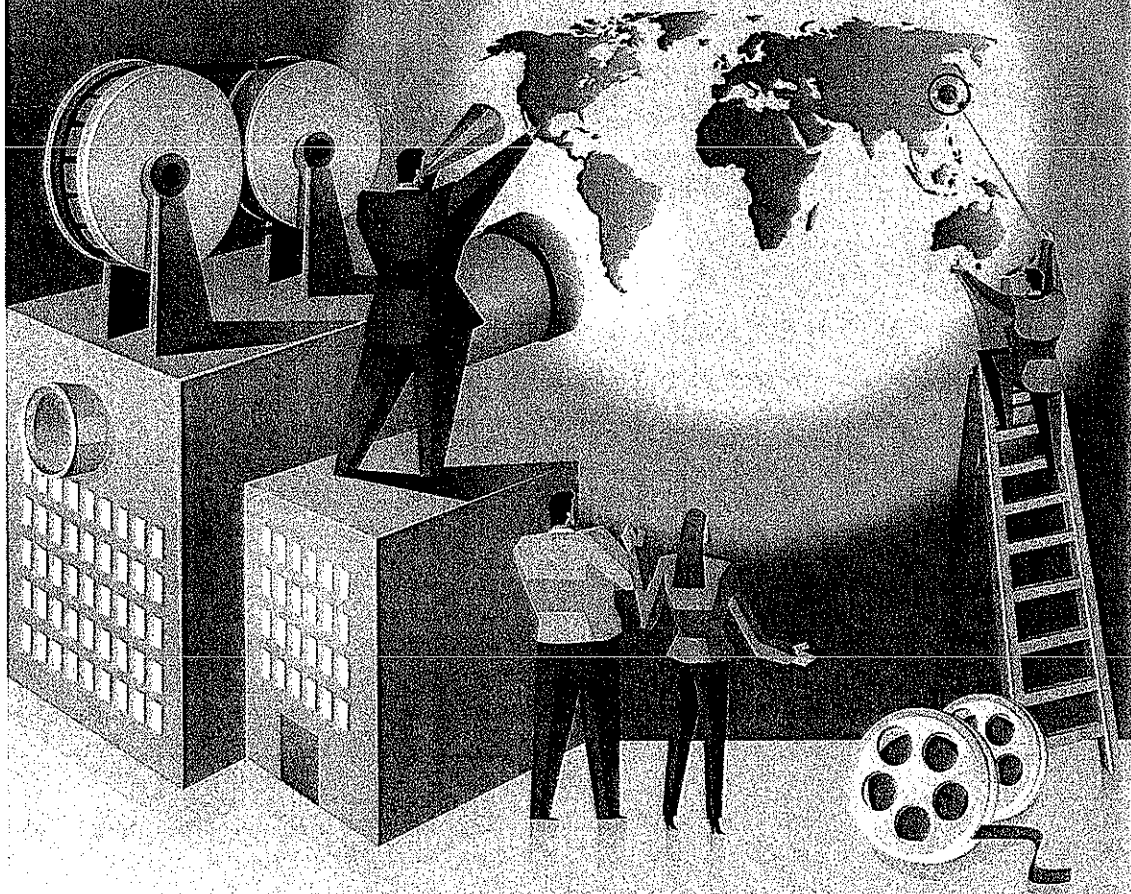


經濟部

大陸臺商

投資糾紛行政協處案例說明

104年4月號-在中國大陸使用國有土地應注意事項





在中國大陸 使用國有土地

應注意事項

一、前言

中國大陸之土地實行公有制，臺商所取得者僅為土地使用權而已，土地利用總體規劃之權限在於中國大陸各級地方政府。臺商取得土地使用權後，應當按照土地使用權出讓合同的規定和城市規劃的要求，開發、利用、經營土地。若未按合同規定的期限和條件開發、利用土地者，中國大陸地方政府土地管理部門依據中國大陸《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第 17 條規定可予以糾正，並依據情節給予警告、罰款，甚至無償收回臺商已取得之土地使用權作為處罰。

依據中國大陸《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》規定，土地出讓期限長達數十年，為滿足生產發展需求，臺商或許有翻建舊廠



房之需要，為此臺商則須依城鄉規劃法之規定向城鄉規劃主管部門申請審批，並在符合國有土地出讓時之規劃條件下，始得依法改建廠房。

原則上，臺商在取得國有土地使用權後，即可於約定之出讓期限內合法使用土地。然而，當地土地政策可能在出讓期限內有所調整。舉例而言，臺商為經營工廠而取得工業用地使用權，但隨著都市化發展，當地土地規劃已調整為商業區或是住宅區，若臺商繼續經營工廠則未必符合調整後之區域規劃的要求。針對此種情況，儘管臺商用地仍在出讓期限內，惟依據《土地管理法》規定，當地政府仍可修改城鄉規劃而改變土地用途，或依據《城鄉規劃法》規定，基於公共利益需要、實施城市規劃進行舊城區改建等原因，而有償收回國有土地使用權。

臺商受讓國有土地使用權後，使用土地難免遇到規劃調整、提前收回土地之情形，以下就臚列「在中國大陸使用國有土地」方面臺商應注意之法律問題及風險，並選取具有代表性之行政協處案件，分析相關理論爭議問題供臺商參考。





二、應注意之法律問題及風險

(一) 國有土地使用權於發生法定事由之情況下，可例外提前收回

中國大陸國有土地使用權之出讓期限，一般是依照締約雙方於《出讓合同》之約定為準，依據中國大陸《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》規定，各種用地可約定之最高使用年限如下：

1. 居住用地：70 年。
2. 工業用地：50 年。
3. 教育、科技、文化、衛生、體育用地：50 年。
4. 商業、旅遊、娛樂用地：40 年。
5. 綜合或者其他用地：50 年。

臺商完成出讓手續並取得國有土地使用權證後，原則上即可於《出讓合同》約定之期限內使用出讓土地。然而，依《土地管理法》、《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》規定，縣級以上政府於下列情形，仍可提前收回國有土地使用權：

1. 為公共利益需要使用土地。
2. 為實施城市規劃進行舊城區改建，需要調整使用土地。
3. 因單位撤銷、遷移等原因，停止使用原劃撥的國有土地。
4. 公路、鐵路、機場、礦場等經核准報廢。

另須特別留意者，依《土地管理法》規定，若是因上述第 1、2 種原因導致土地被收回的，考量這 2 種原因是為了促進社會整體利益，始限制土地使用權人原本的使用年限，故對於原土地使用權人應給予適當補償。



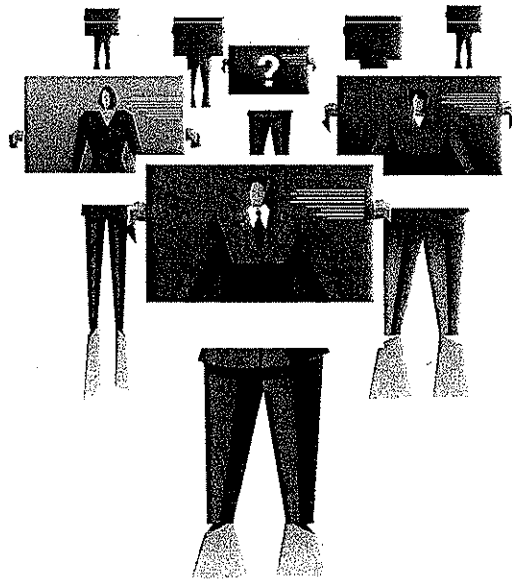
案例 1 說明

臺商甲於 2002 年與 A 市土地管理局簽訂《A 市國有土地使用權出讓合同》，預備興建辦公大樓，並於 2004 年取得國有土地使用權證，土地用途為「產業研發用地」，土地使用期限為 2002 年至 2052 年，共計 50 年。然而，2008 年當地的區土地管理局卻將系爭土地之用地性質調整為「綜合交通樞紐用地及社會停車場用地」，擬以公共利益需要為由，提前收回系爭土地之國有土地使用權，並發出收回土地使用權之通知。

臺商甲對於上開收回土地使用權之通知不服，遂向區土地管理局提出行政復議。

本案爭議點

本案爭議點在於土地出讓期限未屆期前，地方政府可否提前收回國有土地使用權？依據前揭說明，可知系爭土地之使用期限為 2002 年至 2052 年，共計 50 年。然當地土地管理部門欲在土地使用權期限屆期前，收回臺商之國有土地使用權。





法律解說

1. 地方政府基於「社會公共利益需要」欲使用土地者，縱使土地使用權期限尚未屆期，國有土地使用權仍有被收回之可能

依現行《土地管理法》、《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》規定，針對已經合法出讓予出讓人之國有土地，地方政府若以「公共利益需要使用土地」為由，提前收回國有土地使用權者，土地使用權人有義務服從地方政府之決定。

本案例之臺商甲確實合法取得系爭土地的國有土地使用權證，原則上臺商甲得在出讓期限內依出讓合同之約定使用系爭土地。惟若 A 市政府以「公共利益需要使用土地」為由，欲提前收回系爭土地使用權，則臺商甲有義務服從 A 市政府之決定。

值得注意的是，「社會公共利益」之界定。「公共利益」乃一不確定之概念，目前中國大陸法院實務見解尚無提出明確的法律定義。然而，依照目前法院實務觀之，以「公共利益需要使用土地」為由提前收回土地者，多集中於涉及公共利益的建設、規劃項目，如國防軍事用地、公益性事業單位用地、公共設施用地如開闢道路、開闢防洪道、地區區域開發的需要等事項。

2. 地方政府基於公益目的，提前收回系爭土地，臺商甲仍可向 A 市政府主張補償

縱使系爭土地使用權最終仍被 A 市政府以「社會公共利益的需要」為由收回，依現行《土地管理法》、《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》規定，臺商甲仍可向 A 市主張適當之補償。一般實務中，收回土地使用權應對地上物一併進行補償。如臺商甲於系爭土地上存有地上物者，A 市政府應同時對系爭土地上之地上物進行補償。



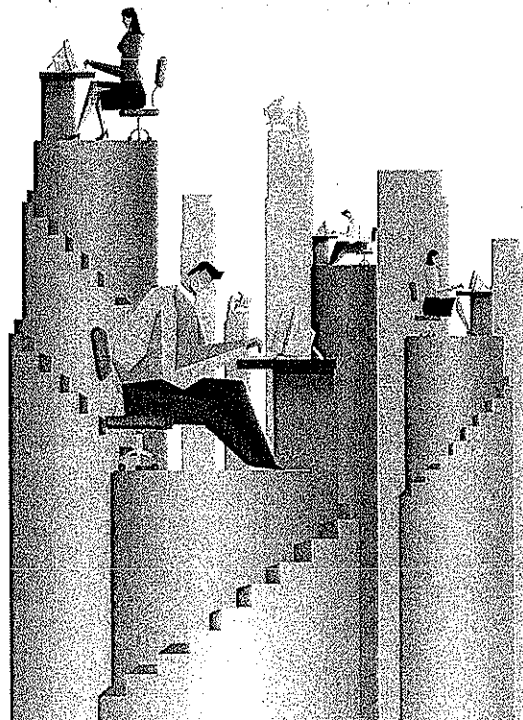
(二) 廠房改建仍須遵循城鄉規劃之要求

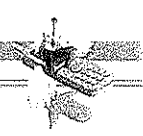
所謂城鄉規劃，係城鄉建設和規劃管理的依據，包括城鎮體系規劃、城市規劃、鎮規劃、鄉規劃和村莊規劃。地方各級政府根據當地經濟社會發展水平，有計劃、分步驟地組織實施城鄉規劃。

《城鄉規劃法》規定城市政府組織編制「城市總體規劃」，其城鄉規劃主管部門再根據「城市總體規劃」的要求，組織編制城市的「控制性詳細規劃」。「城市控制性詳細規劃」是指以城市總體規劃為依據，用以確定建設地區的土地使用性質和使用強度的控制指標，也是道路、工程管線位置、空間環境控制等要求的規劃。

在城市、鎮規劃區內以出讓方式提供國有土地使用權的，在國有土地使用權出讓前，城鄉規劃主管部門應當依據控制性詳細規劃，提出出讓地塊的位置、使用性質、開發強度等規劃條件，作為國有土地出讓合同的組成部分。土地使用權人必須依據規劃條件進行建設。意即，臺商在取得國有土地使用權後，應依控制性詳細規劃及出讓合同約定之規劃條件進行開發建設。

廠房如有改建之需要，其建設仍須符合上開規劃條件。若有變更規劃條件之需要，必須向城鄉規劃主管部門提出申請，取得審批後，始得為之。





◎ 案例 2 說明

臺商乙取得 B 市一土地使用權，於其上興建廠房。為保障廠房使用安全，擬改建現有 22 年老舊之廠房，並向當地鎮政府提出申請。經鎮政府向 B 市政府請示，獲得 B 市發展和改革委員會之同意，於用地範圍內拆除老廠房，翻建新廠房。然而，臺商乙向 B 市規劃及土地管理局申請改建事宜時，該局卻以該改建項目建築面積超過《B 市開發區控制性詳細規劃》為由，拒絕臺商之改建申請。

◎ 本案爭議點

本案爭議點為臺商乙之改建計畫，是否須符合該用地之控制性詳細規劃及規劃條件？由於 B 市規劃及土地管理局以該改建項目建築面積超過《B 市開發區控制性詳細規劃》為由，拒絕臺商之改建申請，因此臺商乙之改建計畫是否符合當地土地控制性詳細規劃及用地規劃條件，即成為關鍵。另臺商質疑，B 市發展和改革委員會業已同意臺商之改建計畫，何以 B 市規劃及土地管理局作出相反之決定？實際上城鄉規劃之制定及實施主管機關為各級政府之城鄉規劃主管部門，改建計畫是否符合規劃條件，自應由城鄉規劃主管部門進行審查。地方發展和改革委員會僅是審查建設項目是否符合該地區之產業政策而已，其同意審查之意見，仍無礙於城鄉規劃主管部門之審查權限。



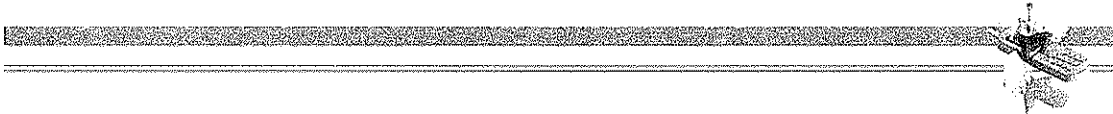
法律解說

1. 改建計畫應符合該區之控制性詳細規劃及用地規劃條件，否則無法取得建設工程規劃許可證

按《城鄉規劃法》第 40 條規定，在城市、鎮規劃區內進行工程建設的，建設單位或者個人應當向城鄉規劃主管部門申請辦理建設工程規劃許可證。申請辦理建設工程規劃許可證，應當提交使用土地的有關證明文件、建設工程設計方案等材料。需要建設單位編制修建性詳細規劃的建設專案，還應當提交修建性詳細規劃。對符合控制性詳細規劃和規劃條件的，由城鄉規劃主管部門核發建設工程規劃許可證。依此，欲進行工程建設者，其建設計畫應符合控制性詳細規劃及用地規劃條件，方能取得建設工程規劃許可證以進行開工建設。

臺商乙擬改建其老舊廠房，但卻一再遭 B 市規劃及土地管理局表示改建項目擬建築面積超過控制性詳細規劃之規定，因此不得改擴建。依《城鄉規劃法》第 40 條規定，臺商乙遭拒絕改建並非無理由。

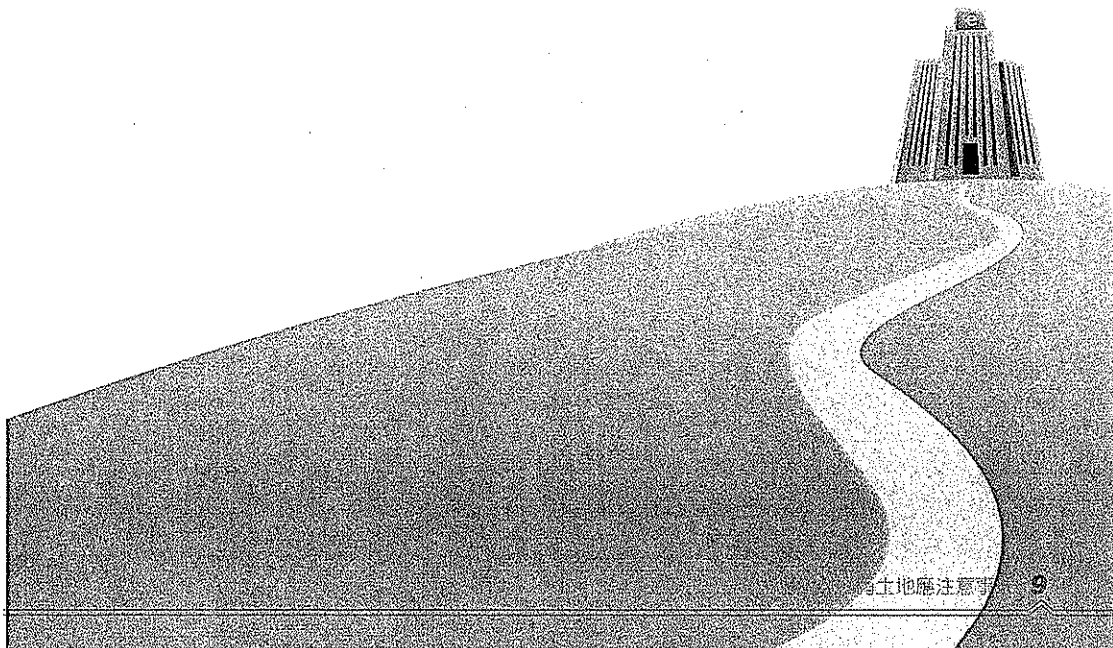




2. 倘未取得建設工程規劃許可證仍開工建設，將被處以罰款，動工部分亦需拆除或沒收違法收入

按《城鄉規劃法》第 64 條規定，未取得建設工程規劃許可證進行建設的，由縣級以上地方人民政府城鄉規劃主管部門責令停止建設；尚可採取改正措施消除對規劃實施之影響的，限期改正，處建設工程造價百分之五以上百分之十以下的罰款；無法採取改正措施消除影響的，限期拆除，不能拆除的，沒收實物或者違法收入，可以併處建設工程造價百分之十以下的罰款。

倘若臺商乙在未取得建設工程規劃許可證之前提下仍執意動工者，依《城鄉規劃法》第 64 條規定，臺商乙將可能被處以罰款、興建部分亦需拆除或沒收違法收入。






(三) 因修改城鄉規劃致被許可人合法權益遭受損失的，應當依法給予補償

按《城鄉規劃法》規定，在選址意見書、建設用地規劃許可證、建設工程規劃許可證或者鄉村建設規劃許可證發放後，因依法修改城鄉規劃，導致被許可人合法權益因此遭受損失的，應當依法給予補償。

惟須留意者，應受補償之人係指「補償時之土地使用人」。畢竟，補償之目的在於彌補土地使用權人因土地遭調整規劃，導致其無法依原先預定目的使用之損害。好比土地使用權人已辦理了建設用地許可證，因用地調整規劃為綠地，致土地使用權人無法在該用地進行建設使用，為此，土地使用權人有依法獲得補償之權利。





◎ 案例 3 說明

1994 年間，C 市政府將工業用地出讓予臺商丙使用，臺商丙取得國土證，並於該地合法興建廠房及辦公用房。2007 年，臺商用地經 C 市政府批准總體規劃為綠地，相關規劃已上報備案，但未實際實施。

1998 年至 2004 年間，臺商丙以取得之土地使用權為擔保品，陸續向銀行融資貸款。其後銀行基於償還貸款之需求，向法院申請辦理鑑價拍賣臺商丙之土地使用權。評估機構以工業用地之標準進行估價、拍賣，並由 D 公司拍得上開土地使用權。臺商丙主張，因系爭土地被規劃為「公共綠地」，致臺商丙土地拍賣價格受到影響，因而請求經濟部「臺商聯合服務中心」提供協助。

本案經向陸方反映，陸方具體回覆說明系爭用地被拍賣時，價格評估並未受到規劃調整影響，嗣後土地使用權已變更為 D 公司，臺商丙已無權利主張該土地規劃被變更為綠地之補償款項。

◎ 本案爭議點

城鄉規劃修改後，如何認定土地使用權人是否受有損失？本案臺商丙之工業用地經 C 市政府批准總體規劃為綠地，然尚未實際實施。臺商丙認為規劃調整時即受有損失，然 C 市政府認為相關規劃尚未實際實施，臺商丙之工廠仍可正常營業，作工業用地使用，並無損失。



法律解說

1. 城鄉規劃部門若因修改城鄉規劃，造成土地使用權人無法按原先用途使用土地者，城鄉規劃部門應予以補償

按《城鄉規劃法》第 50 條規定，在選址意見書、建設用地規劃許可證、建設工程規劃許可證或者鄉村建設規劃許可證發放後，因依法修改城鄉規劃，導致被許可人合法權益因此遭受損失的，應當依法給予補償。由上可知，損失是否發生之標準，在於土地使用權人可否對用地進行原有用途之建設利用。

本案例中，臺商丙已合法於該地興建廠房、辦公房舍，足見臺商丙自有取得建設用地規劃許可證、建設工程規劃許可證等證照。據此，C 市城鄉規劃局若因修改城鄉規劃，將「工業用地」變更為「綠地」，致臺商丙無法對系爭土地建設利用，其造成之損失應依《城鄉規劃法》第 50 條規定給予補償。倘若臺商丙仍得繼續經營工廠，並無遭受損失，則難以援引上開規定，請求補償。

2. 城鄉規劃修改後，請求補償之主體需為損失時之土地使用權人

上開《城鄉規劃法》第 50 條之補償規定是為保障取得各項許可證後土地使用權人使用土地之權益，即係補償土地使用權人已無法再依原先預定用途使用該土地之損失。因此，請求補償之主體應為損失發生時之土地使用權人。倘若損失發生前，原土地使用權人已將土地使用權移轉予第三人，則原土地使用權人已無權依上開規定請求補償。

據此，臺商丙移轉土地使用權予 D 公司時，尚未發生損失。該地既然已拍定由 D 公司成為系爭土地之新使用權人，往後該土地之補償費用亦屬 D 公司所享有，與臺商丙無關。



兩岸投保協議行政協處案件之 大陸各省市結案情形

經濟部投資業務處 104.4.24

- 一、兩岸投保協議簽署後，提供多元化的爭端解決管道，包括協商、協調、協處、調解、行政及司法救濟等方式，其中「協處機制」係由兩岸政府機構建立交流平台，協助臺商處理糾紛的解決機制，我方窗口為經濟部「臺商聯合服務中心」，陸方為國台辦投訴協調局。自協議簽署至 104 年 3 月止，我方受理之行政協處案件逾 9 成係中小企業臺商，顯示投保協議之協處平台對資源有限的中小企業而言，提供一節省成本及縮短處理時間之爭端解決管道。
- 二、截至 104 年 3 月止，行政協處案件共計 130 件，其中 64 件已完成協處程序。由於兩岸行政及法制體制存有差異，加上近年中國大陸投資環境快速變遷，致所衍生之臺商投資糾紛頻傳，為利臺商瞭解中國大陸各省市地區之經貿糾紛概況，茲提供兩岸投保協議行政協處案件中國大陸各省市結案情形（如下表），供臺商評估在中國大陸各地區之投資風險狀況。



兩岸投保協議行政協處案件 中國大陸各省市結案情形統計表

統計期間：101/8~104/3

	總件數	結案件數	結案率
廣東省	18	10	55%
江蘇省	14	5	36%
上海市	11	7	63%
福建省	12	4	33%
山東省	12	5	42%
浙江省	8	5	63%
廣西省	7	3	43%
海南省	9	4	44%
北京市	6	4	66%
湖南省	5	3	60%
四川省	6	4	66%
江西省	4	2	50%
河南省	4	2	50%
遼寧省	5	1	20%
湖北省	3	1	33%
河北省	2	1	50%
天津市	2	2	100%
山西省	1	1	100%
內蒙古	1	0	0
合計	130	64	

資料來源：經濟部投資業務處

經濟部投資業務處

地址：臺北市館前路71號8樓
投資處官網：<http://www.dois.moea.gov.tw>
全球台商服務網：<http://twbusiness.nai.gov.tw>
<http://www.twbusiness.net.com>
投資台灣入口網：<http://investintaiwan.nai.gov.tw>

經濟部臺商聯合服務中心

諮詢專線：886-2-23820495、886-2-23832169
e-mail：tw-fmtwbusiness@kpmg.com.tw
Skype帳號：servicescenter01、servicescenter2

服務項目

解決臺商申訴問題
籌組跨部會臺商服務團，擴大服務能量，赴海外瞭解臺商需求
建立跨部會聯繫運作機制
提供完整輔導資訊，降低臺商資訊成本
排除投資障礙，吸引臺商深耕台灣

臺商服務資訊

陸委會臺商窗口專線：886-2-23975955
海基會臺商服務中心：886-2-25337995
海基會24小時緊急服務專線：886-2-25339995

主辦單位： 經濟部投資業務處 執行單位： 環宇法律事務所