

Q：各機關經管國有不動產可否提供他人興建並出具土地使用權同意書？

A：各機關經管之國有不動產為公用財產，依國有財產法第二十八條規定，不得為任何處分，復依同法施行細則第二十五條規定及行政院秘書長八十六年五月二十六日台八十六財二一一二九號函示，設定地上權及出具土地使用權同意書為處分行為，各機關不得辦理。但符合本部八十九年九月二十一日台財產接字第八九〇〇〇二五五七四號函示，依法律規定出租予他人建築使用者，得以承租人不得申請設定地上權為要件，本於該租賃關係核發土地使用權同意書。

政司 85.年 5.月 27日
 政文第 860318946

(函) 長書秘院政行

財政部所有財產助總收文 86012234
 中基民廳 86052809 行 受文者

限年存保		號		速別		最速件密等		解密條件		公布後解密		年 月 日自動解密	
批		示		副本		正本		財政部		財政部		財政部	
擬		辦		財政部 法務部 本院經建會 (內政部函均有副本抄送，不另抄附)		內政部		財政部		財政部		財政部	
發		文		附件		字號		日期		中華民國捌拾陸年伍月廿陸日發		台八十六財	
2						21129							
主旨：關於公有土地管理機關出具土地使用權同意書，同意他人於公有土地		上建築使用，應否屬土地處分行為一案，同意依貴部八十六年四月二		十五日台(86)內地字第八六七五二〇八號函說明二及八十五年八月十三									

副本



27

第二組

86012234
 86012234

0.7

日台(85)内地字第八五八〇五五〇號函說明二—(三)辦理。

說明：復貴部八十六年四月二十五日台(86)内地字第八六七五二〇八號函，並

經陳奉 示辦理。

秘書長

趙守博



86009616

8604814 政

內

(函)

限年存保
號 檔

示 批	位 單	文 行	受 文 者	述 別
	副 本	正 本	行政院秘書處等	最速件 密等
辦 擬	文 發		財政部國有財產局	解密條件
	件 附	號 字	日期	附 公 件 布 抽 後 存 後 後 解 密 密
		台(86)內地字第八六七五二〇八號	中華民國八十六年四月二十五日	年 月 日 自 動 解 密
<p>主旨：關於公有土地管理機關出具土地使用權同意書，同意他人於公有土地上建築使用，應否屬土地處分行為，及本部台八十內地字第八〇七六七五八號與台八十三內地字第八三七八四七三號等相關函之函釋內容，應否包含國有土地等節乙案，復請查照轉陳。</p> <p>說明： 一、復 貴秘書長八十六年三月六日台八十六財〇九二三六號函。</p>				

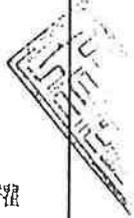
86009616

二、案經本部邀集 行政院秘書處（未派員）、行政院法規會（未派員）、行政院經濟建設委員會、財政部國庫署、財政部國有財產局、法務部、臺灣省政府、台北市政府、高雄市政府等有關機關會商獲致結論如次：

「查省市縣政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃，為土地法第二十五條所明定。關於公有土地管理機關出具土地使用權同意書，同意他人於公有土地上建築使用，應否屬土地處分行為一節。經查土地所有權人出具土地使用權同意書予特定人建築房屋，特定人既得依約於該土地上建築房屋，原土地所有權人之權利行使即受限制。又按一般常情，其地上房屋之耐用年限大都超過十年以上，依土地法第一百零二條（地上權設定

請求權

）、第一百零三條（出租基地收回之限制）及第一百零四條（基地之優先購買



權)等規定，原土地所有權人(出租人)之權利行使所受之限制負擔更甚於超過十年期間非以建築使用為目的之租賃行為者。故就土地法第二十五條之立法精神而論，出具土地使用權同意書同意他人於其所管有省、市、縣有土地上建築者，實質上與公有土地處分行為並無二致，應依土地法第二十五條規定完成法定程序後，始得辦理。基上說明，行政院八十年五月十七日台八十財字第一五九二八號函、本部八十年十二月二十日台內地字第八〇七六七五八號函及八十三年二月八日台內地字第八三七八四七三號函對於公有土地處分之一貫性解釋，應仍予維持。」

三 副本抄送行政院秘書處、行政院法規會、行政院經濟建設委員會、財政部(國庫署、國有財產局)、法務部、臺灣省政府、台北市政府、高雄市政府、本部法規會、營建署、地政司(二科)。

部長 林 豊 正

校内政部
對章(二)

一、復 貴秘書長八十五年六月廿六日台八十五財二一〇三五號函。

二、察經本部邀集

鈞院秘書處（未派員）、法規會（未派員）、經濟建設委員會、財政部

（國庫署、國有財產局）、法務部、台灣省政府、台北市政府、高雄市政府等有關機關
會商獲致結論略以：

〔查民法所稱之「處分」，有廣狹義之不同，最廣義者，包括事實上之處分與法律上之處分，如民法第七百六十五條所定之「處分」是；廣義之處分，則僅指法律上之處分，包括負擔行為與處分行為，如民法第八十四條所定之「處分」是；狹義之處分，係僅指「法律上之處分」中之「處分行為」，如民法第七百五十九條所定之「處分」是。關於土地所有人出具土地使用同意書予特定人建築房屋，特定人既得依約於該土地上建築房屋，原土地所有人之權利行使即因而受限制。故從法律行為外觀而言，土地

所有人出具土地使用權同意書，應係上揭說明所稱之「負擔行為」而屬「廣義之處分

」。

(二)關於公有土地管理機關出具土地使用權同意書，同意他人於公有土地上建築使用，依前揭結論既屬廣義之處分，其是否應依土地法第二十五條規定程序辦理，有甲乙兩案之不同意見，報請行政院核裁。

甲案：(一)租賃契約中如明定有關地上權設定之約定事項者免依土地法第二十五條辦理)

理由：按土地法第二十五條係將公有土地之處分、設定負擔、及超過十年以上之租賃等三種情形採分別列舉規定，如將公有土地管理機關出具土地使用權同意書同意他人建築，認屬處分行為，則該條文所列舉之設定負擔、超過十年以上之租賃亦屬處分行為，顯然與該條文列舉規定之法意不合。由於未超過十年之公有

基地租賃，其同意承租人建築使用行為並未於條文中明文規定，自毋需民意機關之同意及行政院之核准。故未超過十年之公有基地租賃，如其租賃契約中同意供建築使用且有下列約定事項之一者，應非土地法第二十五條規定應經該管民意機關同意，並經行政院核准之適用範圍：(一)明定承租人不得主張依土地法第一百零二條為地上權設定登記之請求者；(二)明定承租人如依土地法第一百零二條為地上權設定登記之請求時，仍應先依土地法第二十五條規定經該管民意機關同意，並經行政院核准之程序辦理者。至於公有基地租賃契約中，如未明定上揭有關地上權設定之約定事項者，因承租人有隨時請求出租人就租用土地為地上權設定之權利，而出租人負與承租人同為聲請登記義務（最高法院四一台上——一七號及六七台上——一〇一四號判例參照），為避免公有基地出租供建築

後，租賃雙方發生糾紛訟爭，仍應先依土地法第二十五條規定程序辦理後，始得依法出租。

乙案：（應依土地法第二十五條辦理）

理由：按行政院八十年五月十七日台八十財字第一五九二八號函核釋略以：省市有土地將其建築基地出租供建築時，其所定之租賃契約應依土地法第二十五條規定，完成法定程序後再行依法辦理出租；內政部八十年十二月二十日八十台內地字第八〇七六七五八號函釋：公有土地管理機關，出具土地使用權同意書，同意他人於公有土地上建築者，係屬土地處分行為，應依土地法第二十五條規定完成法定程序後，始得依法辦理出租。上開二項函釋規定係就土地法第二十五條所規範之省、市、縣有土地之處分程序規定而解釋；基於民法所稱之「處分

「，最廣義者係指「事實上之處分」與「法律上之處分」。而廣義之處分，則
僅指法律上之處分，包括「負擔行為」及「處分行為」；狹義之處分，係僅指
法律上之處分中之「處分行為」。本案土地所有權人出具土地使用權同意書予
特定人建築房屋，特定人既得依約於該土地上建築房屋，原土地所有權人之權
利行使即受限制，故就法律行為外觀而言，土地所有人出具土地使用權同意書
應屬上揭說明所稱之「負擔行為」而「屬廣義之處分」。又按一般常情，其地
上房屋之耐用年限大都超過十年以上，依土地法第一百零二條（地上權設定請
求權）、第一百零三條（出租基地收回之限制）及第一百零四條（基地之優先
購買權）等規定，原土地所有權人（出租人）之權利行使所受之限制負擔更甚
於超過十年期間非以建築使用為目的之租賃行為者。故就土地法第二十五條之

立法精神而論，出具土地使用權同意書同意他人於其所管有省、市、縣有土地
上建築者，應認屬廣義之處分行為。即使因土地法第二十五條係列舉規定而將
所稱之「處分」認屬狹義之處分行為，惟出具公有土地使用權同意書同意他人
建築使用者，依前說明亦屬設定負擔行為，仍應先依土地法第二十五條規定完
成法定程序後，始得辦理。

（三）關於國有土地管理機關出具土地使用權同意書，究否構成國有土地之處分乙節，據財
政部國有財產局代表意見略以：「查國有財產法第二十八條規定：『主管機關或管理
機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。』其立法原意以公用財產其
用途為供公務用、公共用或事業用，不得擅為收益使用，以免妨礙原定用途，在用途
未廢止前，自不得予以處分。同法施行細則第二十五條規定：『本法第二十八條所稱

處分，係指出售、交換、贈與或設定他項權利；……」雖無明定涵括出具土地使
用權同意書供他人建築使用，惟基於左列理由之考量，本部對於國有公用土地管理機
關若出具土地使用權同意書供他人於國有土地上建築使用，認屬處分行為，自應依國
有財產法規定辦理：

(一) 依國有財產法第十一條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理
之。」同法第三十二條規定：「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用
；……」又公用財產用途之廢止時，依同法第三十三條規定應變更為非公用財
產，故國有公用土地管理機關出具土地使用權同意書供他人建築房屋，違反上述規
定意旨，宜予限制。

(二) 法務部民國八十五年四月九日法85律決八〇一〇號函，對於土地所有權人出具土地

使用權同意書同意他人建築房屋屬「廣義之處分」之見解，並未排除國有土地之適
用。

貴部對於公有土地管理機關出具土地使用權同意書同意他人於其所管省、市、縣有
土地上建築者，認屬處分行為，基於公有土地管理之一致性，國有土地宜予比照規
範。」，上開財政部基於國有財產法主管機關之意見，宜予尊重認同。

三副本抄送行政院秘書處、行政院法規會、行政院經濟建設委員會、財政部（國庫署、國
有財產局）、法務部、台灣省政府、台北市政府、高雄市政府、本部（法規會、營建署
、地政司（二科））。

部長 林豐遠