



# 大陸台商 閒置土地廠房 問題探討

文 / 林永法

## 一、閒置土地如何認定

中國大陸由於積極促進經濟發展，各地方政府出讓土地已經達到飽合狀態，為有效處置和充分利用閒置土地，規範土地市場行為，促進節約集約用地，大陸國土資源部訂頒《閒置土地處置辦法》作為處理閒置土地之依據。依據該辦法第2條規定，所稱閒置土地，是指土地使用者依法取得土地使用權後，未經原批准用地的人民政府同意，超過規定的期限未動工開發建設的建設用地。具有下列情形之一的，也認定為閒置土地：

- (一) 國有土地有償使用合同或者建設用地批准書未規定動工開發建設日期，自國有土地有償使用合同生效或者土地行政主管部門建設用地批准書頒發之日起滿1年未動工開發建設的；
- (二) 已動工開發建設但開發建設的面積佔應動工開發建設總面積不足三分之一，或者已投資額佔總投

資額不足25%，中止開發建設滿1年的國有建設用地。

由此可知，閒置土地是指國有建設用地使用權人，超過國有建設用地使用權有償使用合同或劃撥決定書約定的動工開發日期滿1年未動工開發的國有建設用地，或已動工開發但開發建設用地面積佔應動工開發建設用地總面積不足三分之一、已投資額佔總投資額不足25%，中止開發建設滿1年的國有建設用地。這些土地的共同特徵是國土部門已經供應出去，項目應開工未開工或超過約定期限還沒有竣工，責任多可歸咎於國有建設用地使用權人。

## 二、閒置土地會面臨哪些處置的風險

依據大陸《城市房地產管理法》第26條規定，

以出讓方式取得土地使用權進行房地產開發的，必須按照土地使用權出讓合同約定的土地用途、動工開發期限開發土地。超過出讓合同約定的動工開發日期滿1年未動工開發的，可以徵收相當於土地使用權出讓金百分之二十以下的土地閒置費；滿2年未動工開發的，可以無償收回土地使用權。因此，閒置土地可能面臨被徵收土地閒置費以及被無償收回土地使用權之風險。因不可抗力或者政府、政府有關部門的行為或者動工開發必需的前期工作造成動工開發遲延的除外。亦即下述三種情況所造成的違約和土地閒置，可以不徵收土地閒置費：（一）因不可抗力造成開工延期，不可抗力是指依靠人的能力不能抗拒的因素，如地震、洪澇等自然災害。（二）因政府或者政府有關部門的行為而不能如期開工的或中斷建設1年以上。（三）因動工開發必需的前期工作出現不可預見的情況，而延期動工開發的，如發現地下文物、拆遷中發現不是台商能力所能解決的問題等。

又依據大陸《閒置土地處置辦法》第14及第17條規定，閒置土地按照下列方式處理：

- （一）未動工開發滿1年的，由市、縣國土資源主管部門報經本級人民政府批准後，向國有建設用地使用權人下達《徵繳土地閒置費決定書》，按照土地出讓或者劃撥價款的百分之二十徵繳土地閒置費。土地閒置費不得列入生產成本；
- （二）未動工開發滿兩年的，由市、縣國土資源主管部門按照《土地管理法》第37條和《城市房地產管理法》第26條的規定，報經有批准權的人民政府批准後，向國有建設用地使用權人下達《收回國有建設用地使用權決定書》，無償收回國有建設用地使用權。閒置土地設有抵押權的，同時抄送相關土地抵押權人。
- （三）國有建設用地使用權人應當自《徵繳土地閒置費決定書》送達之日起30日內，按照規定繳納土地閒置費；自《收回國有建設用地使用權決定書》送達之日起30日內，到市、縣國土資源主管部門辦理國有建設用地使用權註銷登記，交回土地權利證書。國有建設用地使用權人對《徵繳

土地閒置費決定書》和《收回國有建設用地使用權決定書》不服的，可以依法申請行政覆議或者提起行政訴訟。

台商興辦工廠或房地產開發，如果以出讓方式取得國有土地後，符合上述構成要件，即屬於《閒置土地處置辦法》規定之閒置土地，而面臨被徵收土地閒置費以及無償收回土地使用權之風險。至於台商如果以劃撥方式取得土地後，構成閒置土地的要件，也會面臨無償收回土地使用權之風險。然而，如果台商以出讓取得之國有土地，因不可抗力或者中國大陸政府、政府有關部門的行為，或者動工開發必需的前期工作造成動工開發遲延者，依據《城市房地產管理法》第26條規定不列入閒置土地範圍，台商可以舉證，以免被徵收土地閒置費以及無償收回土地使用權，以保護自身權益。

### 三、哪些情況的閒置土地可以免責

依據大陸《閒置土地處置辦法》第8條規定，有下列情形之一，屬於政府、政府有關部門的行為造成動工開發延遲的，國有建設用地使用權人應當向市、縣國土資源主管部門提供土地閒置原因說明材料，經審核屬實的，土地使用權人可以不適用徵收土地閒置費以及被收回之規定：

- （一）因地方政府未按照國有建設用地使用權有償使用合同或者劃撥決定書約定、規定的期限、條件將土地交付給國有建設用地使用權人，致使專案不具備動工開發條件的；
- （二）因土地利用總體規劃、城鄉規劃依法修改，造成國有建設用地使用權人不能按照國有建設用地使用權有償使用合同或者劃撥決定書約定、規定的用途、規劃和建設條件開發的；
- （三）因政府出台相關政策，需要對約定、規定的規劃和建設條件進行修改的；
- （四）因處置土地上相關群眾信訪事項等無法動工開發的；
- （五）因軍事管制、文物保護等無法動工開發的；
- （六）政府、政府有關部門的其他行為。

(七)因自然災害等不可抗力導致土地閒置的。

因為以上原因情形造成土地閒置的，市、縣國土資源主管部門應當與國有建設用地使用權人協商，選擇下列方式處置：

- (一)延長動工開發期限。簽訂補充協定，重新約定動工開發、竣工期限和違約責任。從補充協議約定的動工開發日期起，延長動工開發期限最長不得超過1年；
- (二)調整土地用途、規劃條件。按照新用途或者新規劃條件重新辦理相關用地手續，並按照新用途或者新規劃條件核算、收繳或者退還土地價款。改變用途後的土地利用必須符合土地利用總體規劃和城鄉規劃；
- (三)由政府安排臨時使用。待原項目具備開發建設條件，國有建設用地使用權人重新開發建設。從安排臨時使用之日起，臨時使用期限最長不得超過兩年；
- (四)協議有償收回國有建設用地使用權；
- (五)置換土地。對已繳清土地價款、落實專案資金，且因規劃依法修改造成閒置的，可以為國有建設用地使用權人置換其它價值相當、用途相同的國有建設用地進行開發建設。涉及出讓土地的，應當重新簽訂土地出讓合同，並在合同中註明為置換土地；
- (六)市、縣國土資源主管部門還可以根據實際情況規定其他處置方式。

#### 四、台商閒置工業土地變更使用會產生哪些問題

在實務上，台商取得國有建設用地使用權，均會在出讓合同中約定記載：受讓人造成土地閒置，閒置滿1年不滿兩年的，應依法繳納土地閒置費；土地閒置滿兩年且未開工建設的，出讓人有權無償收回國有建設用地使用權。由此簽訂的土地出讓合同約定可知，台商以出讓方式取得土地使用權後，如果不照規定或約定期限開發，變成閒置土地，除了要支

付土地閒置費的罰款外，當地政府也有可能因為土地閒置，而依照出讓合同的約定無償收回土地使用權。因此，如果台商以囤積土地使用權地方是在大陸投資設廠或者從事房地產開發事業，應特別注意有關閒置土地的政策風險，尤其大陸近年來因為房地產炒作導致引發土地清理，對於土地閒置問題將特別受到關注，也最容易造成台商的損失，允宜特別注意。

台商在大陸投資設廠時，早期因為各地政府的招商引資政策，規範操作標準不一，因此台商可以不需按照投資強度規範批租土地，因而所取得之土地使用權面積，經常遠超過設廠廠房的用地需求，此類多餘的用地，台商希望用於員工生活配套，甚至作開發興建住房出租或出售使用。由於此類土地如果用於興建住房出售已經違反土地出讓合同的約定，因此，多出來的閒置土地，成為當地政府關切的對象。依照國土資源部《工業項目建設用地控制指標》規定，工業用地行政辦公和生活服務設施的用地面積，不得超過總用地面積的7%，同時嚴禁在工業用地範圍內建造成套住宅、專家樓、賓館、招待所和培訓中心等非生產性配套設施。台商應注意以上規定，以免得不償失。

#### 五、閒置土地被收回時廠房可否取得補償

土地閒置滿兩年且未開工建設的，出讓人有權無償收回國有建設用地使用權。閒置土地被收回時，已經動工興建的廠房建物等，是否一併被徵收以及可否要求補償問題，依據《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第39條及第40條規定，土地使用權因土地使用權出讓合同規定的使用年限屆滿、提前收回及土地滅失等原因而終止。土地使用權期滿，土地使用權及其地上建築物、其他附著物所有權由政府無償取得。土地使用者應當交還土地使用證，並依照規定辦理註銷登記。因此，閒置土地被收回時，廠房也一併被無償收回，無法取得補償。🌟

(作者為三泰管理顧問公司董事長、海基會台商財經法律顧問) (本文不代表本會立場)