

臺北市政府地政局暨所屬機關
112 年度員工自行研究報告

公有土地管理研析
以本局管有市有農地為例

研究單位：臺北市政府地政局地用科

研究人員：范植軒

中華民國 112 年 11 月

臺北市政府地政局及所屬機關 112 年研究報告提要表

填表人：范植軒

電話：02-27287490

填表日期：112 年 10 月 31 日

研究項目	公有土地管理研析-以本局管有市有農地為例		
研究單位 及人員	臺北市政府地政局地用科 范植軒	研究期間	111 年 8 月至 112 年 10 月
報告內容摘要	建議事項	建議參採機關	
<p>臺灣地狹人稠，土地資源有限，公有土地約有 228 萬餘公頃，占全臺已登記土地比例高達 6 成。隨著社會發展，土地需求日增，公有土地應如何合理經營利用，漸受重視。</p> <p>公有土地早期以出售為主，逐漸變成只租不售為原則，實務上有關公有土地管理，實有探討之必要。本文由市有農地經營管理進行探討，以期提高管理效能。</p>	<p>一、 已出租土地：1. 提供多元繳納方式。 2. 提供專屬 LINE 官方對話窗口。</p> <p>二、 未出租土地：1. 持續巡查，避免有新占用。 2. 提供環保團體認養。 3. 公開資訊，提供標租。</p> <p>三、 遭占用土地：確實按財政局訂頒處理指引辦理，對惡性重大者，提告竊占。</p>	臺北市政府地政局	

註：建議參採機關欄，請研究者就每一建議事項填註參採機關。

目錄

壹、緒論	4
一、研究動機.....	4
二、研究目的.....	5
三、研究範圍.....	5
四、研究方法.....	5
貳、文獻探討	6
一、法規層面.....	6
(一)公有土地經營及處理原則.....	7
(二)國有財產法相關規定.....	9
(三)市有財產管理相關規定.....	11
二、公有耕地放租沿革.....	13
參、本局管有農地現況分析	16
一、市有農地管理現況.....	16
(一)產籍資料建立及管理情形.....	16
(二)出租管理情形.....	20
(三)占用管理情形.....	23
(四)巡查管理情形.....	25
二、本局經管土地管理問題研析.....	26

(一)人力短缺及經驗不足.....	26
(二)占用及遭丟廢棄物.....	27
(三)問題與分析.....	29
肆、結論與建議.....	30
一、加強人員培訓，建立案例傳承經驗.....	31
二、已出租土地精進管理，優化服務租約存續.....	31
三、未出租土地分級管理，因地制宜有效利用.....	32
四、遭占用土地審慎管理，軟硬兼備杜絕新增.....	33
參考文獻.....	34

壹、緒論

一、研究動機

臺灣地狹人稠，土地資源有限，公有土地約有228萬餘公頃，占全臺已登記土地比例高達6成。隨著社會發展，土地需求日增。而公有土地是指由政府擁有及管理的土地，依土地法第4條可分為國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地或鄉（鎮、市）有之土地，因屬於各级政府所有，管理作為與私有土地有顯著差異。

公有土地管理與處分之成效，關係國家財政及人民之權益。然而土地法第25條、第26條及第27條針對公有土地之管理、使用、收益及處分，僅做原則性之規定，除國有財產法及其施行細則外，另增訂有都市計畫法、停車場法、建築法等，各地方政府也陸續訂頒相關法規，以為執行之依據¹。

現行公有土地管理政策制定及管理方式上，秉持著公地公用、只租不售原則及公地永續經營觀念等。公有土地依性質可區分為公用及非公用兩類，而非公用不動產屬可提供使用、收益及處分之財產，較公用財產具彈性。本局現行管有市有非公用土地百餘筆，除了人力不足外，常有租約疑義、占用排除、環境清潔等問題，如何能有效解決問題並促進管理成效，為本研究動機。

¹ 陳明燦，土地法導論，三民，頁117~133，2017年9月2版。

透過分析現階段公有土地經營管理課題，讓未來執行市有農地管理時能更具效能，符合資源永續及地盡其利地的土地政策方向，並有效挹注市庫財源。

二、研究目的

本次研究的目的，將以本局經營的市有農地為例，先探討公有土地管理的相關法令沿革，分析目前面對的課題和解決方案，改善實務運作，進而修正作業流程及內部控制，以期能更加完善公地管理體系。

三、研究範圍

本研究以本局經營市有農地實際遇到的問題及案例做研究對象，故僅探討公有非公用土地之行政管理作為，公有公用土地不在本次研究範圍。

四、研究方法

本研究採行「文獻分析」研究方法，蒐集國內公有財產管理之期刊、著作等資料，並探究碩博士論文及相關法令，加以分析歸納公有土地管理等行政實務上之見解，藉由上述研究分析提出市有農地管理結論與建議。

貳、文獻探討

土地屬於有限性資源，按所有權可分為私有土地及公有土地，私有土地透過自由市場機制，以滿足個人在土地收益最大的慾望，從促進經濟生產效率的目標來看，無疑為最佳或最有效的土地使用模式，但對於公共設施、公用設備等公共財，屬於生活品質不可或缺的生活要素，以及具有公共利益之土地利用方式與目的，卻不可能完全期待私有地主的慷慨提供²。

公有土地分為公用及非公用兩類，其主要執行法源，如公有土地經營及處理原則、國有財產法及臺北市市有財產管理自治條例等，其中涵蓋取得、管理、收益及處分，惟相關文獻較無整體論述，僅就法規層面及專家、學者著作與碩博士論文整理如下：

一、法規層面

國有土地處分與管理政策可分為以下幾個階段：³

1. 從民國 49 年國產局成立後至 79 年間，屬於「出售為主」的政策，當時國有土地的售地收入是逐年增加的。
2. 民國 76 年國泰人壽保險公司以超乎一般市場行情之高價標得臺北市長春路華航公司旁國有房屋及土地，因此帶動全

²劉維真（2008），臺灣公有土地行政管理之研究，〔博士論文，國立臺灣師範大學〕頁 1。

³曾平輝（2008），國有土地利用策略之研究—以國家資產經營管理委員會決策模式為例，〔碩士論文。東海大學〕頁 3。

國地價的飆漲，引起民間「無住屋者運動組織」及各界的撻伐，使政府召開全國土地會議作出「只租不售」的共識主張。

3. 民國 82 年 7 月 21 日行政院頒布「公有土地經營及處理原則」，規範公有土地在相關條件下以不出售、不放領為原則，即進入「專案讓售」時期。
4. 民國 83 年起至 91 年國資會成立期間，政府在財政出現缺口狀態下，逐漸放寬出售面積限制，至民國 90 年，「只租不售」政策原則不變，但公有土地經營及處理原則第 7 點第 7 款修正為其他經權責機關依法律或地方公產管理法規規定核定者，得予出售，即全面解除管制。
5. 民國 91 年 4 月國資會成立，由最高行政機關首長行政院長宣示，為彌補財政缺口功能目的，實施活用國家資產，提昇運用效益的多元決策。

(一) 公有土地經營及處理原則

內政部為落實執行全國土地會議討論公有土地等相關經營管理議題，報奉行政院於民國 82 年 7 月 21 日以台 82 內字第 25734 號函頒核「公有土地經營及處理原則」，在國有財產法架構下，作為公有土地管理及利用之最高指導原則，相關規定簡述如下：

1. 公有土地管理機關應實施產籍管理，積極處理被占用之土地，依法得出租者，限期辦理租用，逾期不承租者應予收回，依法令不得出租者，限期收回；其他非法地上物洽請業務主管機關依法排除。
2. 公有土地應儘量保持公有，由公有土地管理機關依法令自行辦理出租、設定地上權、信託、聯合民間辦理特定項目開發經營。
3. 政府機關無開發經營或使用計畫之公有土地，除未出租之耕地、林業用地及養殖用地應交由林務機關實施造林外，得配合都市計畫或區域計畫，依法辦理出租或標租。
4. 公有土地應以不出售為原則。但合於下列情形之一者，得予出售（第7點）：
 - (1) 經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用在五百平方公尺以下且無鄰接公有土地可合併建築使用之土地。
 - (2) 與農業經營不可分離之公有出租地。
 - (3) 抵稅地。
 - (4) 依法不得分割、分割後無法單獨使用或公有持分面積在五百平方公尺以下之公私共有土地，其公有持分部分。
 - (5) 因土地徵收、重劃、照價收買、價購取得或變產置產、

經列入營運開發之土地。

(6) 興建國民住宅用地或行政院核定編定為工業區之土地。

(7) 因情況特殊或政策需要經該管政府核定者。

本項公有土地經營處理原則政策宣示，對全國公有土地之管理與處分均全面受限，惟政府囿於財政急速惡化，於民國 90 年 3 月 15 日再度修正第 7 點第 7 款為：「其他經權責機關依法律或地方公產管理法規規定核定者。」打破只租不售原則。而後於民國 91 年 10 月 8 日修正第 8 點放領規定，該原則迄今未再有任何修正。

(二) 國有財產法相關規定

在尚未發布國有財產法前，一直以出售出租為主的「國有財產處理辦法」決定了國有財產的利用方向，在民國 58 年 1 月 27 日國有財產法頒布前，尚未提及任何與土地開發利用有關的條款，至民國 59 年 3 月 27 日「國有財產法施行細則」公布後，國有財產的管理才有更進一步的依據⁴。自國有財產法頒布後至 89 年。其間經 4 次僅做部分修正，仍秉持於政府過去揭示公有土地盡量保持公有加強開發利用之政策方向。

直到民國 89 年 1 月 12 日國有財產法部分條文修正案（第 42 條、第 43 條、第 46 條、第 47 條、第 49 條、第 52 條、第 58 條

⁴ 黃麗螢（2011），我國國有土地經營制度之分析，〔碩士論文。國立中山大學〕頁 46。

條文；並增訂第 52-1 條、第 52-2 條條文），對國有土地管理及處分有顯著影響之條文簡述如下：

1. 為配合公地保持公有之政策，於第 42 條第一項增訂得以招標方式辦理出租，俾促進土地有效利用；並於同項第 3 款增訂依法律之規定得讓售之不動產，為落實公有土地維持公有原則，允宜逕予出租方式提供需用人使用。得以增加人民取得使用國有土地權源，並提高國庫收入。
2. 於第 42 條增列得逕予出租之原占用時間由民國 59 年 3 月 27 日放寬至民國 82 年 7 月 21 日前（即公有土地經營及處理原則發布日）已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者即可逕予出租，解決原已被占用而無法出租之不動產。
3. 國有非公用不動產之出售，對於使用情形或位置情形特殊（如私有土地上之國有房屋）或基於國家建設需要（如公教住宅政策，軍眷住宅政策）不宜標售，而有辦理讓售必要者，尚乏具體規定，為增強其讓售之法律依據，增訂第 52-1 條。進而讓此類土地或房屋之提供使用，促進國有土地合理有效利用，或疏減訟源。

按國有財產法第 46 條：「國有耕地得提供為放租或放領之用；其放租、放領實施辦法，由內政部會商財政部擬訂，報請行政院

核定之。另依職權訂定。」內政部於 86 年 5 月 7 日會同財政部訂定發布國有耕地放租實施辦法，耕地放租及租約管理極為繁雜，為因應實務作業需要，內政部遂於 87 年 2 月 19 日訂頒「國有耕地放租實施事項」，並於 96 年 11 月 2 日修正發布耕地放租辦法，將國有耕地相關放租作業事項交由國產署另依職權定之，經國產署召開 4 次會議邀集內政部及相關機關研商，並就不予放租情形與適用耕地三七五減租條例租約相關問題取得共識後，據以研擬規定，以落實耕地放租之目的，並於 101 年 7 月 11 日發布國有耕地放租注意事項，作為國產署及各分支機構處理民眾申請國有耕地放租作業依據⁵。

另為加強被占用國有土地之處理，並符合公平正義原則及增裕國庫，訂定「國有非公用不動產被占用處理要點」，除積極排除占用情形外，並於第 6 點第 1 項明定，被占用之不動產，在占用人未取得合法使用權源或騰空交還前，先依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金，並限期占用人騰空交還或申請取得合法使用權源。

（三）市有財產管理相關規定

本市為能統一管理市有財產，訂定臺北市市有財產管理自治規

⁵ 楊立聲（2012），淺談國有耕地放租注意事項之訂定，『當代財政月刊』22 期，頁 101。

則，並於 61 年 9 月 8 日公布實施，其包括市有財產的分類（不動產、動產、有價證券及他項權利）、產籍建置、管理及處分方式皆已明訂於該規則，與當時國有財產法規定內容相似。於 85 年 7 月 12 日配合公有土地經營及處理原則之精神，積極處理被占用之土地，修訂該規則第 17 條，新增收取無權占用使用補償金之規定。後於 90 年 5 月 1 日修正為臺北市市有財產管理自治條例，依該條例本市市有不動產類型主要可區分為公用以及非公用 2 大類，其中公用類分配為公務用、公共用以及事業用等 3 類。

▼表 1 市有財產類別一覽表

市有財產		主管機關	權責	
		財政局	<ul style="list-style-type: none"> ● 市有財產保管、使用、收益、處分等相關法令政策之擬訂 ● 各機關經管財產之監督與檢核 	
類別	定義	管理機關	權責	
公用財產	公務用	辦公作業宿舍使用之財產	列單位預算之使用機關	經管財產之保養整修及有效使用
	公共用	道路、公園等直接供公共使用之財產	業務主管機關	
	事業用	市營事業機構購置使用之財產	事業機構	
非公用財產	公用財產以外之一切財產	主要為財政局管理 其他保護區等分由地政局、大地工程處等管理	經管財產之保管、收益、處分及開發利用	

該條例第 7 條明定各非公用財產的管理機關，其中「照價收買土地、區段徵收土地、重劃抵費地及農業區、保護區內田、旱地目之耕地及該地區之溝溜等地目與農業不可分離之土地，以市政

府地政處為管理機關。」，因應內政部 105 年 10 月 27 日台內地字第 1050436952 號函，地目等則制度係日據時期依土地使用現況所銓定，沿襲以來，其於土地登記簿之記載與現況已不相符。目前都市土地使用管制係以都市計畫及其相關法令規定辦理；非都市土地則以使用地類別管制，均非以地目作為利用及管制之依據。地目等則制度自 106 年 1 月 1 日正式廢除，請相關機關儘速修正涉有地目等則之法規。故於 108 年 5 月 28 日配合修正為「照價收買土地、農業區、保護區內之耕地及該地區與農業不可分離之土地，以市政府地政局為管理機關。」

二、公有耕地放租沿革

另有關耕地放租部分，於民國 34 年臺灣光復後，公產管理單位接收日產而登記為公有土地，接著民國 35 年辦理公地清查及農戶登記，為利除公營事業因供原料需要留用部分外，一律辦理放租耕地之目的，於民國 36 年發布臺灣省公有耕地放租辦法及臺灣省公有耕地放租辦法施行細則（已於 87.1.21 廢止），其中規定公地地租租額，一律以正產物收穫總量 4 分之 1 為準。又因私有租佃制度承襲日制，租佃問題嚴重（租額高、租期不定、任意撤佃、鐵租等），民國 37 年陳誠接掌臺灣省政府推動「二五減租」（原租率 $50\% \times [1-25\%] = 37.5\%$ ），後於民國 40 年 6 月 7 日「耕地

三七五減租條例」公布施行。按行政院 46 年 11 月 9 日臺 46 內字第 6115 號令規定公有耕地租約應適用耕地三七五減租條例，另內政部 60 年 6 月 29 日台內地字第 424032 號函亦明定承租人非有該條例第 17 條之規定及政府行使公法行為，自不得終止租約。

直到為配合「放寬農地農有、落實農地農用」政策之調整，農業發展條例第 20 條規定，自 89 年 1 月 28 日以後所訂立之農業用地租賃不適用耕地三七五減租條例之規定，而回歸契約自由原則⁶。

按農業發展條例第 20 條第 1 項及第 2 項：「1. 本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行後所訂立之農業用地租賃契約，應依本條例之規定，不適用耕地三七五減租條例之規定。本條例未規定者，適用土地法、民法及其他有關法律之規定。2. 本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行前已依耕地三七五減租條例，或已依土地法及其他法律之規定訂定租約者，除出租人及承租人另有約定者外，其權利義務關係、租約之續約、修正及終止，悉依該法律之規定。」

因本市全區皆為都市計畫土地，並無農業發展條例第 3 條定義之耕地（指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡

⁶ 內政部網頁。檢自 <https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/66?mcid=3207&qitem=1> (2023)

地保育區及森林區之農牧用地。），僅屬農業用地（指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：

1. 供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。2. 供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。3. 農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍〔藏〕庫、農機中心、蠶種製造〔繁殖〕場、集貨場、檢驗場等用地。)

另查有關公產管理機關對於土地法第 106 條供農、漁、牧使用之農地認定標準，可依內政部 89 年 9 月 18 日台內地字第 8912564 號函解釋，於實施區域計畫或都市計畫或其他用地編定之使用管制前，應以該租約土地實際供農、漁、牧使用者，為農地。在實施都市計畫以後之地區，應指農業區、保護區內供農、漁、牧使用之土地。

參、本局管有農地現況分析

一、市有農地管理現況

依臺北市市有財產管理自治條例第 7 條規定，本局經營的土地屬「農地」者，為農業區、保護區內之耕地及該地區與農業不可分離之土地。至 112 年 9 月底，總共管有本市行政區內共計 101 筆土地，面積約為 17.08 公頃，其坐落於文山區（面積占 81%）、士林區、北投區、松山區、信義區及內湖區等 6 個行政區，其中 62 筆土地辦理出租，有 33 筆土地未出租亦未被占用，另有 7 筆土地被民眾無權占用，定期收取使用補償金，管理現況如下：

▼表 2 本局經管農地租、占一覽表

租占情形	筆數	面積(公頃)	行政區
出租	62	8.32	文山、北投
未出租未占用	33	8.46	文山、士林、北投、信義、內湖
占用	7	0.30	文山、北投、松山、信義
合計	101	17.08	

註：文山區指南段二小段 473-2 地號土地部分出租(240.5 m²)、部分占用(77.52 m²)。

(一) 產籍資料建立及管理情形

按臺北市市有財產管理自治條例第 13 條規定，管理機關應將管理之市有財產，分別設置財產帳、卡，其異動情形，應每半年列報。

本局已建立市有農地產籍資料，隨時掌握土地使用樣態，如有

異動隨時釐正，定期比對、更新資料，維持資料正確性。透過臺北市政府財產管理系統、市有農地管理系統、公地管理作業系統（Excel軟體）、臺北市政府收據雲平台（電子收據系統）及臺北地政雲「三七五租約土地查詢」，已完成市有農地產籍及管理作業電腦化。以下就產籍建置、異動釐正及電腦化作業分述如下：

(1) 產籍建立情形

本局管有之市有農地產籍資料均於本府財產管理系統建立財產帳、卡。

379700000A 臺北市政府地政局	
土地財產卡	
財產編號(含分號): 103010102(0000112)	頁次: 1/ 1
財產別名:	財產名稱: 旱作地
基金財產註記:	性質別: 非公用
	珍貴財產: 否
基本資料	
土地標示: 臺北市北投區豐年段一小段0152-0000	所有權人: 臺北市
地目: 田	所有權登記原因: 總登記
使用分區: 農業區	登記日期: 069/05/21
權狀字號: 免繕狀	稅別:
宗地面積(m ²): 2,297.00	稅籍編號: 無
權利範圍: 1/1	減免面積: 0
持分面積(m ²): 2,297.00	原有人: 臺北市政府地政處
管理權取得原因: 接管(管變)	取得日期文號: 0920409-土地-09230529200字第1號
列帳價格: 68,220,900	歸檔日期文號: -字第號
原管理機關:	
其他事項:	
使用資料	
使用次序: 1	使用期間: -
使用單位: 臺北市政府地政局	使用面積(m ²): 0.00
使用關係: 自用	
使用情形: 私有農作	
使用次序: 3	
使用單位: 租用人	使用期間: 1080701-1141231
使用關係: 有償使用	使用面積(m ²): 2,297.00
使用情形: 私有農作	

▲圖 1 產籍資料

(2) 異動釐正及定期更新資料情形

指定專人每月使用臺北地政雲公務端地籍資料查詢

系統產製地籍資料，與本府財政局經管之本府財產管理系統所產製之本局經管土地財產卡及市有農地管理清冊等資料進行比對，如有異動更新隨時辦理釐正，維持資料正確性。另安排每季定期巡查，即時更新土地使用資料，確實掌握土地狀態。

(3) 產籍管理作業電腦化情形

本局管有之市有農地資料，並以電腦建檔儲存，如有異動更新，隨時辦理釐正，保持資料正確性。運用下列5項管理系統可執行列印財產卡、查詢、篩選、開單及造冊等功能，另各管理系統依使用客群提供不同功能，以符合各類型需求。

▼表 3 本局使用管理系統功能一覽表

序號	系統名稱	列印財產卡	查詢	篩選	開單	造冊	功能	使用客群
1	臺北市政府財產管理系統	✓	✓	✓		✓	列印財產卡、建置土地基本資料與使用情形，並產製明細清冊。	財管人員 業務人員
2	公地管理作業系統 (excel 軟體)		✓	✓		✓	造冊管理占用及出租案件、列管收繳情形。	業務人員
3	市有農地管理系統		✓	✓		✓	建置市有農地資料，紀錄土地使用現況，並將歷次巡查紀錄及租約書掃描建檔。	巡查人員 業務人員
4	臺北市政府收據雲平台 (電子收據系統)		✓	✓	✓	✓	開立出租及占用繳款書、產製地租徵收底冊、收據清冊及月報表。	出納人員 業務人員
5	臺北地政雲「三七五租約土地查詢」		✓	✓		✓	使用者可依其需求查找耕地圖面位置等資訊。	民眾 業務、財管、巡查等 相關人員

序號	占用人	住址	電話	行政區	段	小段	地號	面積	占用面積 (A)	111年01月公告地價 (B)	每月應繳使用補償費 (C)	每期應繳使用補償費 (D)	每年應繳使用補償費 (F)	開繳月份
1	盧炳輝	臺北市中山區大直段四小段188地號	02-2711-1234	北投	八仙	一	188	23.00	6.57	7500	205.31	615.94	2463.75	1月、4月、7月、10月、開繳
2	王國輝	臺北市松山區濱江段四小段89地號	02-2711-5678	松山	濱江	四	89	2212.00	260.00	5300	5741.67	17225.00	68900.00	1月、4月、7月、10月、開繳
3	陳國輝	臺北市松山區濱江段四小段89地號	02-2711-9012	松山	濱江	四	89	2212.00	249.00	5300	5498.75	16496.25	65985.00	1月、4月、7月、10月、開繳
4	張國輝	臺北市松山區濱江段四小段89地號	02-2711-3456	松山	濱江	四	89	2212.00	238.00	5300	5255.83	15767.50	63070.00	1月、4月、7月、10月、開繳
5	林國輝	臺北市松山區濱江段四小段89地號	02-2711-7890	松山	濱江	四	89	2212.00	497.00	5300	10975.42	32926.25	131705.00	1月、4月、7月、10月、開繳

▲圖 2 公地管理作業系統

Eminent Domain		經營土地管理	
土地清冊	巡查紀錄	租用占用維護 ▼	代碼維護

租用查詢		占用查詢 ▼	
土地標示：	行政區 <input type="text" value="請選擇"/>	段小段 <input type="text" value="請選擇"/>	地號 <input type="text" value="請選擇"/>
占用人性名：	<input type="text"/>	是否列管：	<input type="text" value="請選擇"/>
<input type="button" value="查詢"/>			

新增占用人						
占用查詢結果						
行政區	段小段	地號	占用人姓名	身份證	占用面積(平方公尺)	是否列管
北投區	湖山段三小段	06150000	<input type="text"/>	<input type="text"/>	7	否
文山區	指南段二小段	00130000	<input type="text"/>	<input type="text"/>	69.01	否

▲圖 3 市有農地管理系統

(二) 出租管理情形

依臺北市市有財產管理自治條例及臺北市政府地政局經營市有非公用農業用地標租作業要點，市有土地出租方式，可採標租或依其他法律規定辦理出租。

本局經營市有農地出租共有耕地租約 28 件及提供使用 2 件(62 筆土地、面積 8.32 公頃、承租人 53 人[自然人 52 人、台電 1 人])，出租率達 61%。茲分述如下：

(1) 早期租約（適用耕地三七五）

自 89 年 1 月 28 日以後所訂立之農業用地租賃不適用耕地三七五減租條例，本局目前管有早期租約共計 28 件，皆屬早期依公有耕地放租相關規定辦理放租後，因改制或接管而交由本局管理至今，故租約管理需參照耕地三七五

相關規定辦理，租期為 6 年，而佃租計收方式為契約約定地租數額(公斤)⁷×公告當年度實物地租折徵代金標準價格(元/公斤)⁸。本局於每年 11 月初參考行政院農糧署公告價格並參酌鄰近縣市相同種類實物價格後，訂定並公告本市折徵代金標準價格，再於 11 月中開徵佃租。

本市文山區指南段三小段 928 地號等 6 筆本局經管土地，原訂有 2 件市有農地租約，租期於 111 年 12 月 31 日屆滿，因辦理換約作業時該 2 位承租人均表示年邁無法自力耕作，而聲明租期屆滿後不再續約，故本局經管適用耕地三七五之租約數僅剩 28 件，60 筆土地。

(2) 提供使用

依臺北市市有財產管理自治條例提供電力等公用事業使用，其使用費依臺北市市有非公用土地出租租金計收基準，按土地申報地價年息百分之五計收。

台灣電力股份有限公司使用本局經管 2 筆市有土地作鐵塔使用，每年 11 月中按上述規定依使用面積(m²)×申報

⁷ 契約約定地租數額，係按承租土地之地目等則與承租面積，參照臺北市私有耕地(田)(旱)正產物收穫總量標準表(66 年 6 月 24 日北市地三字第 15677 號函)計算收穫量後，再依租率(4 分之 1)計算而來。

⁸ 內政部 87 年 2 月 19 日台(87)內地字第 8785521 號函頒「國有耕地放租實施事項」第 12 點第 2 項規定略為：「……地租屬稻谷或其他作物者，一律折繳代金；……」嗣後有關公有耕地依該「實施事項」辦理放租者，其租金一律折繳代金。惟該實施事項頒布前公有耕地已放租者，其地租約定繳納實物者，茲為配合行政院農委會業務，宜由出租機關改為折繳代金。

地價(元/m²)×5%開徵使用費，另該 2 件租約於 112 年 12 月 31 日期滿，已接獲該公司來函申請續租。

(3) 標租

依規定辦理標租者，標租以租金金額競標，標租底價為為申報地價年息千分之六，租期不得超過 5 年，且租期屆滿前，承租人可續約 1 次，續約租期亦不得超過 5 年。

本局經管未出租未占用土地，多屬農業區、保護區內之山坡地，土地現況自然林木包圍、無鄰接道路，且高低落差大、灌溉水源取得不易。為活化市有資產，本局曾於 110 年製作相關招標文件，評估土地現狀、使用限制、可利用面積等因素後，清查較有招租釋出可能之適宜農業使用 8 筆土地，於同年 11 月 15 日上網公開標租，期能提升土地出租率及促進土地利用。惟受限於地形、地勢限制，於開標時仍因無人投標而流標，嗣後如有民眾表達承租意願，再視實際需求進行標租，以提升市有財產利用率。

▼表 4 本局經營農地出租情形一覽表

行政區	出租情形	租期	使用分區 / 筆數 / 來源
文山 58 筆	56 筆/耕地 24 件 76,599.21 m ²	6 年	1. 市有耕地來源:改制後由新北市移交本府財政局接管,該局復移由本局管理。 2. 住二 4 筆、保護區 52 筆。
	2 筆/台電 2 件 773 m ²	3 年	1. 訂定「臺北市市有土地使用契約」。 2. 保護區 2 筆。
北投 4 筆	4 筆/耕地 4 件 5,839.21 m ²	6 年	1. 來源:前陽明山管理局移交本局接管之市有出租耕地。 2. 陽明山國家公園區 3 筆、農業區 1 筆。

▼表 5 本局經營農地收租情形一覽表

項目 年度	耕地佃租								台電使用費(作鐵塔使用)			
	行政區 (筆數)				承租 面積 (公頃)	實物地租折 徵代金 (元/公斤)		佃租 (元)	文山區 (筆數)	承租 面積 (公頃)	公告地價 (元/m ²)	租金(元)
	小 計	文 山	北 投	中 山		旱	田					
						甘藷	稻穀					
109	68	62	4	2	9.55	14	21	120,614	2	0.08	1,000	38,650
110	68	62	4	2	9.55	17	20	138,905	2	0.08	1,000	38,650
111	66	62	4	0	9.09	13	21	101,154	2	0.08	980	37,877
112	60	56	4	0	8.24	23	22	152,381	2	0.08	980	37,877

(三) 占用管理情形

依臺北市市有公用不動產被占用處理作業要點⁹，市有土地遭
 占用應予以向戶政、稅捐等查明使用人及門牌，並請地政測量其
 實際使用面積，倘在 83 年 12 月 31 日以前被占建房屋，管理機關
 尚未有處理利用計畫或不影響公務使用，亦無影響水土保持、環

⁹ 管理機關經營之市有非公用不動產被占用者，除法規另有規定外，準用本要點。

境景觀、公共安全及其他特殊考量，且占用人願繳交占用期間之使用補償金者，管理機關得簽報一級機關首長核准，以按期追收繳納使用補償金方式處理。

倘發現新增占用情形，除依前開要點查處外，並按臺北市市有公用不動產被占用處理作業指引相關流程，進行排除占用及後續訴訟等程序。

本局已列管清冊包括被占用土地標示、占用面積、占用人資料、土地使用情形及處理情形，並將占用相關資訊建置於公地管理作業系統及市有農地管理系統作為內部控管。

截至 112 年 9 月底，本局共有 7 筆土地被民眾無權占用，皆已依前開規定簽奉首長核准，並依臺北市市有財產管理自治條例第 17 條、臺北市市有公用不動產被占用處理作業要點第 3 點及臺北市市有房地被無權占用使用補償金計收原則，按季或半年收取無權占用使用補償金，土地每年使用補償金計收標準如下：

- (1) 按申報地價年息百分之五計收。
- (2) 占用之地上建物按營業用稅率課徵房屋稅者，以申報地價年息百分之八計收。
- (3) 占用人未於限繳期限內繳納者，應請求其支付自限繳期限屆滿時起至實際繳交之日止按週年利率百分之五計算之

遲延利息。

▼表 6 本局經管農地占用情形一覽表

行政區	占用土地資料	開徵	處理情形
北投	2 筆/2 人 13.57 m ²	每季	1. 八仙段一小段 188 地號：廠房占用，90 年簽准收取。 2. 湖山段三小段 615 地號：建物越界占用，105 年簽准收取。
松山	1 筆/9 人 1,974 m ²	每季	濱江段四小段 89 地號：工廠、魚池、鐵皮屋、貨櫃、砂石場、大理石、房屋、鐵架等占用，89 年簽准收取。
信義	2 筆/13 人 851.90 m ²	半年	1. 犁和段二小段 318 地號：本府社會局 90.7.9 簽准移撥已長期遭占用作建物使用。 2. 犁和段二小段 89 地號：建物占用，95 年簽准收取。
文山	2 筆/5 人 146.53 m ²	每季	1. 指南段二小段 13 地號：墳墓，102 年簽准收取。 2. 指南段二小段 473-2 地號：105.3.16 現勘有營業用建物，105.8.12 簽准收取。
合計	7 筆土地、29 人占用、面積 2,986 m ²		

▼表 7 本局經管農地使用補償金收取情形一覽表

年度	項目	筆數(行政區)					面積 (公頃)	無權占用使用補 償金(元)
		小計	文山	北投	松山	信義		
109		7	2	2	1	2	0.2986	576,274
110		7	2	2	1	2	0.2986	576,698
111		7	2	2	1	2	0.2986	576,590
112		7	2	2	1	2	0.2986	576,590

(四) 巡查管理情形

本局管理之各筆市有農地均由本局巡查人員每季定期至土地現場巡查 1 次，若發現承租人違規使用時，則函告承租人終止租約，並騰空交還土地；倘發現疑似占用情形，即依臺北市市有公

用不動產被占用處理作業要點規定，查明占用人後協調遷移、排除占用。相關作業方式如下：

- (1) 查調資料：勘查前，先產製前次巡查紀錄表，確認土地使用狀況。
- (2) 現場勘查並照相留存：巡查時拍攝各筆土地現場照片建檔、存證，同時填製公地巡查紀錄表，詳實記載使用現況。
- (3) 紀錄陳核：巡查紀錄表包含土地標示、土地現況、勘查日期、處理意見、勘查人員、照片，並由授權人員核章。
- (4) 更新資料並登錄系統：將巡查紀錄表、相關照片及土地使用情形登錄於市有農地管理系統，可避免資料遺失，有效進行管理。



▲圖 4 公有耕地使用現況勘查流程圖

二、本局經管土地管理問題研析

(一) 人力短缺及經驗不足

本局辦理市有農地管理僅有 1 名承辦同仁兼辦相關業務，仍需辦理徵收及撥用等主要業務，公有土地管理經驗缺乏，遇到問題

時，只能邊做邊問。

例如 111 年底適逢本局經管出租土地 6 年一度換約，雖有訂定「市有出租耕地續租流程」內部控制作業可依循辦理，剛好碰上承辦人員及主管異動，辦理的過程中亦遭遇到許多突發狀況（原承租人死亡等），在同仁努力查詢規定及詢問本府財政局同仁，最後順利完成換約，也發現原本內部控制作業不足之處，完成修正「市有出租耕地續租流程」相關規定。

（二）占用及遭丟廢棄物

民眾因法治觀念落差或因地籍不清而將公有土地當為己有而占用時，管理機關難以有效管理，情節輕微僅能處於消極之管理行為：如勸導、巡查排解等；遇嚴重占用情況而需有積極作為，雖定有如因政策或業務需要可立即收回的規定，然實務執行上常持續被占用無法順利收回，僅能透過訴訟排除侵占後拆屋還地，受限於長年纏訟、陳情及地方民意代表壓力下，績效不彰。

於排占過程亦需考量「經濟社會文化權利國際公約」保障居住權之意旨，於排除占用前進行占用事實調查，了解占用成因、占用者是否作居住使用、有無處境不利情形及是否需協助安置，並積極提供各項社會福利資訊，或請公正第三方協助勸離，最終達成安置，或由占用者自行遷離；透過機關間資源共享及協力合作，

結合社福措施，提供占居者周全協助，於排占過程中兼顧保障占居者之居住權。本局經管土地遭占用多為弱勢族群，更增添排占作業的困難。

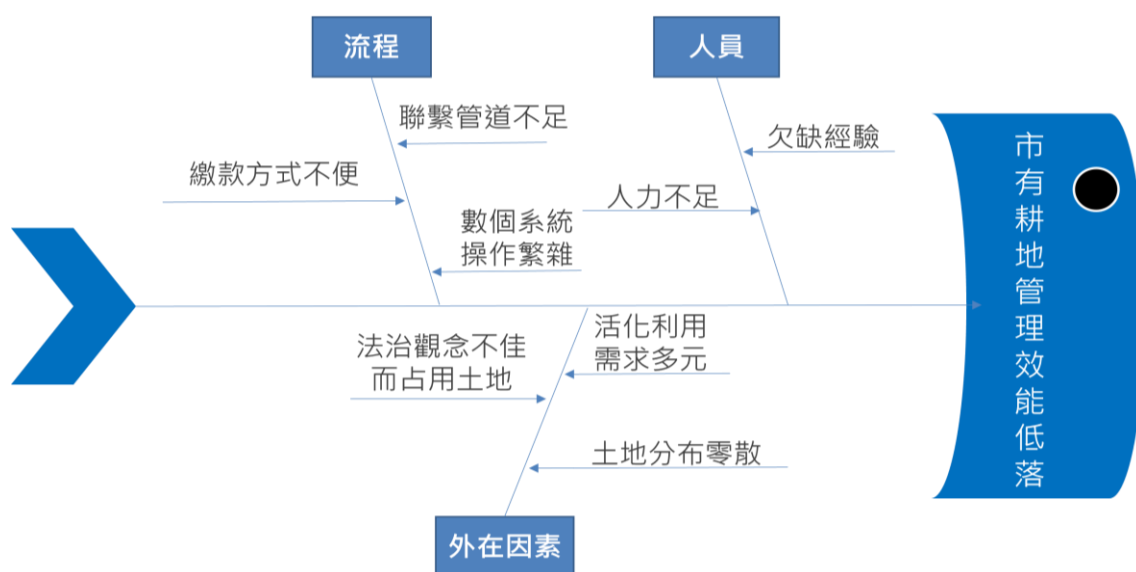
另本局經管本市信義區犁和段二小段 318 地號市有土地遭放置大型廢棄物且有樹木倒塌，為避免市有土地持續遭放置垃圾及影響民眾安全，本局立刻橫向聯繫本府工務局公園路燈工程管理處協助鋸斷枯木以利搬運。另大型廢棄物部分則由本局派員搬運至指定位置後，再委請清潔隊協助清運。倘位於山區等土地有類此情形，因本局無相關機具及操作人員，恐需另行採購委由廠商辦理，無法即時處理，管理上頗具困擾。



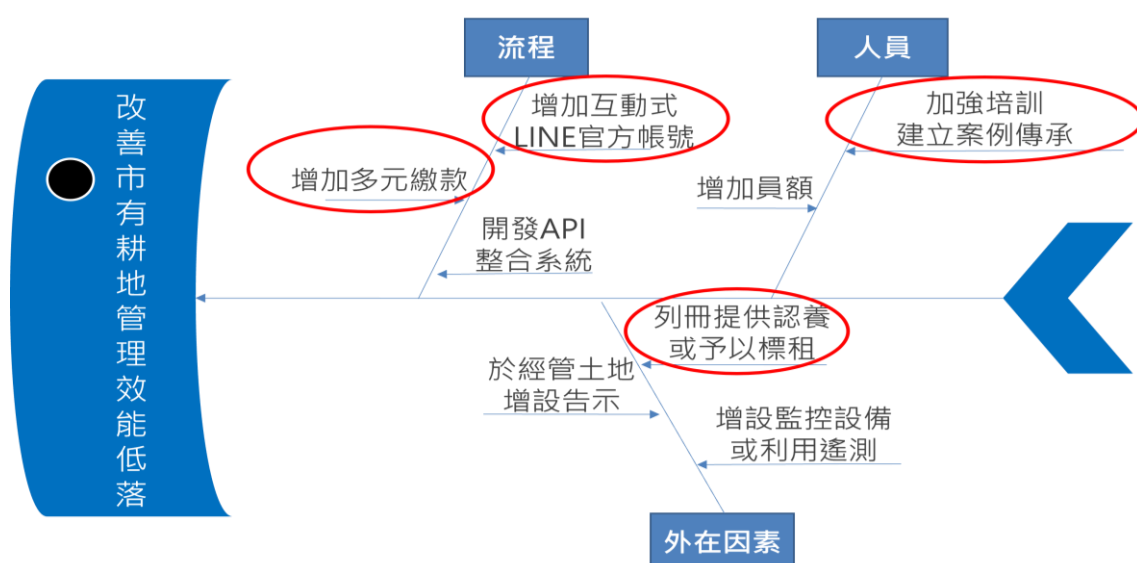
▲圖 5 遭棄廢棄物處理情形

(三) 問題與分析

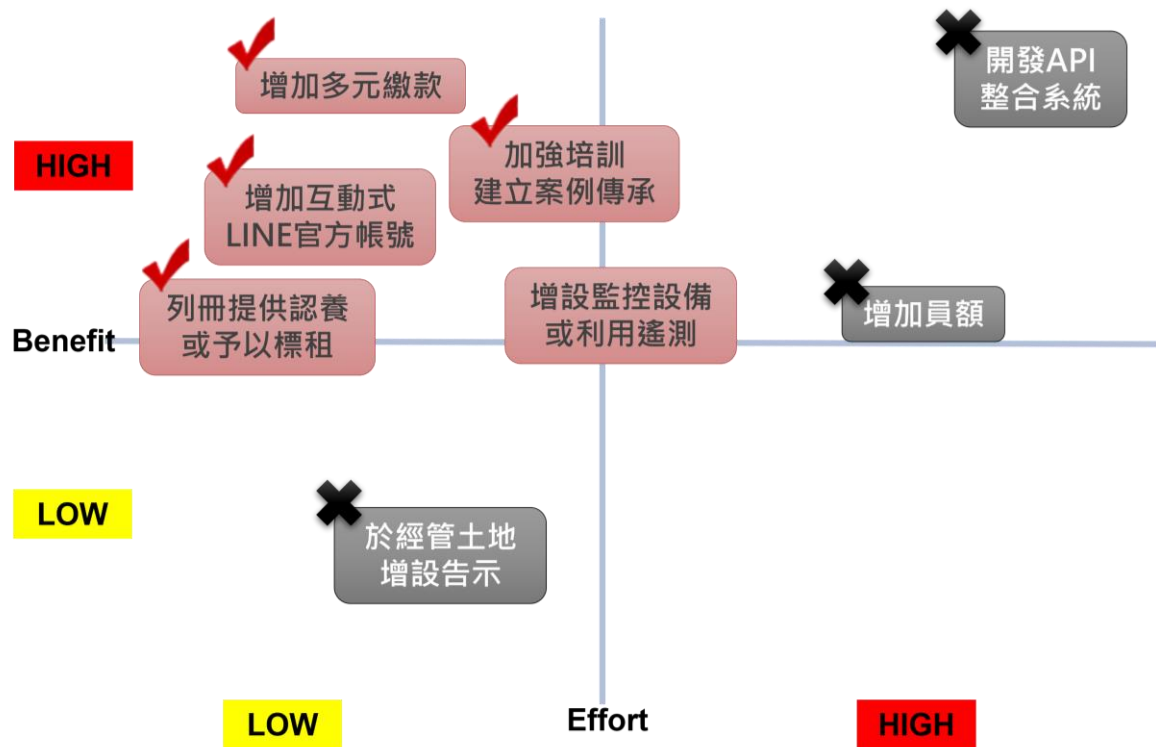
本局為提升經管市有耕地效能，綜整上述相關問題，並邀集同仁辦理工作坊，將問題歸納並討論解決建議，並由優先矩陣選出最適處理方案，據以作成結論與建議。



▲圖 6 要因分析—魚骨圖



▲圖 7 解決對策—反魚骨圖



▲圖 8 策略選定—優先矩陣

肆、結論與建議

「地盡其利、地利共享」一直是我國土地政策最高指導原則，地方公有土地亦屬地方人民全體之財產，故其利用應優先考量人民全體的效益，而促進土地合理與有效使用，避免低度、過度或不當利用，進而達到經濟發展與環境保護均衡之永續經營，是公有土地管理機關現今應重視的課題。

然而在公有土地管理機關人力及資源有限，且許多管理機關辦理公地管理業務之承辦同仁為兼辦性質的情況下，如何能有效管理公有土地，提出以下幾項管理建議：

一、加強人員培訓，建立案例傳承經驗

參加相關公有土地管理教育訓練，如國有財產署定期舉辦公用財產管理業務教育訓練，並將課程講義整理放置於共用硬碟公地管理專區內，供承辦同仁精進職能及人員異動時能迅速上手。另可與其他公地管理機關橫向聯繫進行案例交流與分享，將遭遇相關問題及處理方式一併放於上述專區，讓經驗能完整傳承。

二、已出租土地精進管理，優化服務租約存續

市有土地透過租賃方式能達到永續經濟的目的，透過租賃契約內載明出租人和承租人於租賃期間內之權利和義務，政府保所有權，對於土地之使用能活化而不致使土地荒蕪或再遭他人占用，同時亦可監督承租人對土地資源之保護。

其管理重點在於出租土地符合使用管制及租金按時收繳市庫，維持租約有效，為能提高管理效能，本局已有以下創新作為：

- (1) 開放線上繳款，擴大便民服務：自 111 年 4 月 1 日起，民眾可自由選擇繳費方式，繳款時間更彈性，繳款方式多元、便利，除了原先持繳款單至代收單位臨櫃繳款或匯款外，亦可至實體 ATM 或使用網路 ATM、網路銀行轉帳等繳納方式繳款，有效減少逾期繳納情形、降低電話催繳時間成本。

(2) 公有耕地服務平臺：112 年 1 月 31 日起本局成立「公有耕地服務平臺」官方LINE帳號，民眾可直接詢問公有耕地相關問題，本局並有專人服務回應；本局亦將主動通知承租戶繳款，減少同仁電話溝通之時間及行政成本，相關公有耕地資訊也可藉由LINE宣傳，通知目標群眾。

三、未出租土地分級管理，因地制宜有效利用

(一) 難以利用而租不出去者

透過定期巡查，避免有新占用情形產生而增加後續排占處理之行政困擾，亦可透過自 107 年度起，由營建署城鄉發展分署接辦國土利用監測整合作業的國土利用監測整合資訊網 (<https://landchg.tcd.gov.tw/>) 之變異點資料，提供作為範圍內土地利用監測參考。

(二) 具環境保護價值者

因近年環境與生態保護意識提升，國有財產署為增進國有非公用邊際土地管理效益，達成環境永續經營，已訂頒「國有非公用邊際土地提供認養促進環境保護案件處理原則」，明定國有非公用土地於處分、利用前，得以不支付管理費方式提供環保團體以認養方式促進環境保護。本局經管土地亦可考量類此方式，讓有認養意願者申請，強化土地管理效能並兼顧環境保護目的。

(三) 適宜農業使用者

公開未出租土地之相關資訊，提供有承租意願者評估，收到民眾表示有意願承租時，再按相關規定進行標租作業流程，避免行政資源浪費。

四、遭占用土地審慎管理，軟硬兼備杜絕新增

占用問題影響公有土地有效利用甚鉅，研擬處理對策時，需考量是否容易被再次占用、或有利於防制或處理占用。

本府財政局為利各公產管理機關於排除占用問題能有一致性作業準則，於110年3月15日訂頒臺北市市有公用不動產被占用處理作業指引，藉由定期巡查以事前防止被占用或及早發現被占用儘速處理，亦提供發現被占用時的處理方式評估，讓管理機關得依循請占用人自行拆除、收取無權占用使用補償金、移請都發局按違建查報程序、或採民事訴訟等相關法規處理。

公有土地相關管理機制目的在於不增加占用，但人力有限的情況下，難免仍會遇到新增占用情況，除確實依上述指引辦理外，建議可參依本府財政局110年11月16日北市財產字第1103032759號函意旨，如占用情形惡性重大，可評估依臺北市市有公用不動產被占用處理作業要點第4點第6款規定，依刑法竊佔罪規定提起告訴，嚴懲新占用人，以有效遏止占用繼續發生。

參考文獻

陳明燦，土地法導論，三民，2017年9月2版。

劉維真，2008，「臺灣公有土地行政管理之研究」。

曾平輝，2008，國有土地利用策略之研究—以國家資產經營管理委員會決策模式為例。

黃麗螢，2011，我國國有土地經營制度之分析。

楊立聲，2012，淺談國有耕地放租注意事項之訂定，『當代財政月刊』22期。

臺北市政府，2013，臺北市政府公有不動產調配與運用之研究。

臺北市政府，2022，臺北市市有公用不動產被占用處理作業指引。

溪湖地政事務所，2016，略述耕者有其田政策之沿革。

立法院，1996，立法院公報第85卷第64期院會紀錄。