農田水利署

農田水利非事業用土地設定地上權作業要點之制度建立與實務運作

郭秀裕



壹、前言

為活化農田水利事業作業基金資產，依「農田水利非事業用不動產活化收益辦法」第 6 條第 1 項第 2 款規定，得以設定地上權方式辦理。農業部於 115 年 1 月 21 日訂定發布「農田水利非事業用土地設定地上權作業要點」(以下簡稱本要點)，建立完整之設定地上權制度。

地上權具有所有權與使用權分離之特性，在保有土地所有權之前提下，提供長期使用及開發條件，引進民間資金與開發能量。相較於土地出售，設定地上權兼具「保有土地所有權」與「引進民間投資」兩項優點，可促進土地有效利用，並有助於農田水利事業作業基金資產永續經營。地活化的重要工具。

貳、設定地上權制度之建立—三大特色

一、建立「公開招標與專案提供」雙軌機制

本要點規定設定地上權共有二種模式 (本要點第 3 點)。

（一）公開招標

以公開競標方式辦理，透過市場機制引導土地活化，以投標權利金最高者得標，兼顧土地利用效益與資產收益。

（二）專案提供

針對符合「產業創新條例」之案件，例如：興辦產業人設置產業園區或興辦工業人因擴展工

業或污染防治設備，經主管機關核定後，得專案提供特定對象設定地上權，以配合產業發展及公共政策。

二、建立長期使用及合理收益制度

地上權存續期間最長為70年，提供長期投資及開發條件。權利金由二家以上不動產估價師事務所查估，地租按申報地價年息百分之一至百分之五計算(本要點第5點)。建立權利金與地租並行之收益機制，兼顧土地利用效益與資產長期收益。

三、建立完整的契約治理機制

透過設定地上權契約，明確規範土地使用、建物權屬、轉讓、抵押、信託、容積移入、違約及終止，以及地上權消滅後之建物處理等事項，健全權利義務關係，強化土地利用與資產管理。

參、設定地上權之運作

一、土地盤點與使用條件確認

依「農田水利非事業用不動產活化收益辦法」第2條及第6條規定，設定地上權前，應確認土地無農田水利設施及其他公共使用需求，並檢視都市計畫、土地使用及建築條件，確認土地可供開發建築使用。

經土地現況及使用需求盤點，確認具備開發條件後，再研擬適當利用方式，落實「先確認、後規劃」之管理原則。

二、查估及審議

土地選定後，由執行單位(即農田水利署各管理處)擬具設定地上權規劃書，載明存續期間、權利金底價、地租年息率及土地使用規劃等事項，送該處查估小組審查後報農田水利署(以下簡稱本署)核定，以健全審議機制，確保設定條件之合理性與妥適性(本要點第4點)。

三、公開招標程序

公開招標依「選地、查估、審議、核定、公告、開標、決標、繳款、簽約公證及登記」程序辦理，公告期間不得少於一個月，原則以投標權利金最高者得標(本要點第6點)。透過公開競標機制，兼顧程序公開、競爭公平及資產收益，提升土地運用之效益。

四、產業所需用地專案提供程序

針對符合「產業創新條例」之產業園區、擴展工業或設置污染防治設備等需求，經主管機關核定相關開發計畫後辦理設定地上權作業。其程序包括「申請、確認土地利用計畫、主管機關核定、權利金查估、規劃審議、本署核定、繳款、簽約公證及地上權登記」(本要點第9點)。相較公開招標，專案提供係依特定產業需求辦理，兼顧土地資產運用與產業發展。

五、健全契約規範

設定地上權契約應明定土地標示、面積、存續期間、權利金及地租等事項，並依設定目的規範建物

所有權、預告登記及土地使用限制（本要點第 10 點），以確立土地利用及權利行使之基本規範。

六、公證強化契約履約保障

依本要點辦理公證者，公證書應載明地上權人應履行之地租、違約金、使用補償金及其他應繳費用；如未履行，得依法逕受強制執行。契約內容如有變更，並應依規定辦理變更、補充或更正公證，公證費用由地上權人負擔（本要點第 11 點）。透過公證程序，強化契約履行及權益保障，降低後續履約爭議。

七、規範出租或出借，兼顧土地利用彈性

為確保土地依設定目的使用，原則限制地上權人將土地出租或出借供他人建築使用。惟公開招標案件於符合設定目的下，得出租或出借作非建築使用；專案提供案件則得經主管機關同意，在一定範圍內出租或出借土地及建物，且使用期間不得逾地上權存續期間（本要點第 13 點）。透過出租或出借之適度規範，兼顧土地有效利用與資產管理。

八、規範地上權轉讓，確保權利義務承接

地上權存續期間，原則不得任意轉讓地上權或地上建物；符合規定並經執行單位同意者，得將地上權或地上權連同地上建物全部讓與他人。受讓人應承諾承受原設定地上權契約之權利義務，並依規定辦理簽約、公證及移轉登記（本要點第 14 點）。專案提供案件如取得主管機關核准之變更文件，亦得依規定辦理轉讓。透過適度限制轉讓、明確權利承接，維持地上權利用彈性與土地管理秩序。

九、明定終止事由，強化履約管理

地上權存續期間，地上權人如有權利金或地租欠繳、未依約定用途使用土地、違規出租或出借、未經同意轉讓、信託或設定抵押權，以及未依規定辦理公證等情形，執行單位得依規定終止地上權契約（本要點第 17 點）。另為兼顧金融機構權益，地上權或地上建物設有抵押權者，終止前應通知抵押權人；符合規定時，得待其完成債務催收後再行辦理終止。透過明確終止事由及程序，落實履約管理與資產風險控管。

肆、制度特色與實務課題

一、規範容積移入，兼顧資產權益

地上權存續期間，地上權人得依規定申請以設定地上權土地作為容積移入基地；惟移入容積應無償歸為國有，相關規費及代金由地上權人負擔，未使用之容積亦不得移轉至其他土地（第 12 點）。透過明確規範容積移入及其權益歸屬，兼顧土地開發利用與農田水利事業作業基金權益。

二、融資機制與開發彈性

為降低地上權人權利金繳納之資金壓力，公開招標得標人得依規定以地上權向金融機構辦理抵押貸

款，於得標次日起 15 日內提出申請，先繳納三成之決標權利金，其餘款項於 90 日內繳清（本要點第 8 點）；專案提供設定地上權者，亦得依規定於指定日起 15 日內提出申請（本要點第 9 點）。透過融資機制，增加資金籌措彈性，有助於提升地上權開發之可行性 (本要點第 15 點)。

三、轉讓與信託兼顧利用彈性及管理權益

於符合一定條件下，允許地上權轉讓及信託，並經執行單位同意，由受讓人承受原設定地上權契約之權利義務（本要點第 14 點、第 16 點）。透過權利流通與管理審核並行，兼顧地上權運用彈性與土地管理權益。

四、地上權消滅後的建物處理

地上權期滿或消滅後，依建物保留必要性分別處理：建物需保留者，由地上權人無償移轉登記為國有；無保留必要者，則由地上權人自行拆除（本要點第 18 點）。透過明定地上權消滅後之建物處理機制，妥善銜接土地與建物權利關係，兼顧資產管理與後續利用。

伍、展望—建立農田水利土地資產管理新模式

一、建立非事業用土地資產資料庫

未來可整合土地位置、面積、使用分區、現況、權利關係及資產價值等資訊，建立完整資料庫，作為土地盤點、評估及活化決策之基礎。

二、推動土地分級活化

非事業用土地條件各異，應依土地區位、使用條件及發展潛力，分別採取保留、出租、設定地上權或其他活化方式，落實「因地制宜、一地一策」。並非所有非事業用土地都適合設定地上權。

三、兼顧土地收益與農田水利事業需求

非事業用土地雖暫無農田水利事業使用需求，仍屬農田水利事業資產，其活化應兼顧收益效益、未來需求及土地永續利用，在資產經營與公共利益間取得適切平衡。

陸、結論

「農田水利非事業用土地設定地上權作業要點」之訂定，建立非事業用土地設定地上權之制度依據，透過公開招標與專案提供雙軌機制，並結合查估審議、契約管理及履約機制，兼顧土地資產效益、產業發展與公共利益。

展望未來，透過土地資產資料庫、分級活化管理，將非事業用土地由「被動管理」轉向「主動經營」，在確保農田水利事業功能之前提下，提升土地資產效益，並將活化收益回饋事業發展，達到資產活化與農田水利永續經營發展之目的。(本文作者現任農業部農水署副工程司) ■

