

臺中市議會第4屆第8次定期會

臺中港特定區內國有承租地補償相關事宜
專案報告



臺中市政府地政局

報告人：局長 曾國鈞

中華民國 115 年 7 月 29 日

目錄

壹、臺中港特定區內國有承租地補償相關事宜概述	3
一、案件概述	3
二、土地沿革	3
三、土地權屬	4
貳、訴訟判決情形	5
一、系爭「海軍營產管理所清水營地放租契約」之性質	5
二、租賃關係存續情形	5
三、耕地三七五減租條例適用情形	5
四、系爭租佃爭議各審級訴訟重點	6
參、地政局辦理市有耕地三七五租約終止業務	10
一、市有耕地三七五租約補償費預算編列及發放	10
二、社會參與及政策溝通情形	13
肆、結語	14

圖目錄

圖 1 國有土地租約性質及法律適用判斷流程圖	9
圖 2 補償費發放作業流程圖	13

表目錄

表 1 基本資料表	4
表 2 歷審裁判重點摘錄表	6
表 3 公有出租耕地終止租約法定補償費法源依據及重點整理表	11

壹、臺中港特定區內國有承租地補償相關事宜概述

一、案件概述

本案土地位於臺中港特定區內，原屬國有土地，早期由海軍相關機關管理並出租予保證責任臺中市清水合作農場。

嗣因臺中港特定區都市計畫發布及土地使用分區變更，部分土地由原農業使用轉變為道路用地、住宅用地等都市計畫用途；另因土地管理機關調整及租約期限屆滿，衍生系爭租約是否屬《耕地三七五減租條例》所規範之耕地租約，以及終止租約是否涉及補償等爭議。

本案歷經多年訴訟程序，臺灣高等法院臺中分院 111 年度重上更三字第 71 號民事判決裁定，民國 71 年間簽訂之「海軍營產管理所清水營地放租契約」非屬耕地三七五租約，且租賃關係已於民國 77 年 12 月 31 日租期屆滿而消滅。

二、土地沿革

民國 39 年間，海軍服務總社與清水合作農場簽訂公有耕地放租契約，其後於民國 43 年間續訂相關租約，雙方維持土地租賃使用關係。民國 60 年 12 月 31 日，系爭土地納入臺中港特定區都市計畫範圍，部分土地使用分區調整為道路用地、住宅用地等都市計畫用途。

嗣因土地管理機關調整，海軍營產管理所於民國 71 年間與清水合作農場另簽訂「海軍營產管理所清水營地放租契約」，就租賃期間、租金及雙方權利義務事項重新約定，租賃期間自民國 72 年 1 月 1 日至民國 77 年 12 月 31 日止。

民國 77 年 12 月 31 日租期屆滿後，海軍第一軍區司令部於民國 79 年 12 月 17 日函知清水合作農場，表示系爭租約期限已屆滿並終止租賃關係，且拒絕收受後續租金。清水合作農場仍持續使用部分土地，並就遭拒收之租金辦理提存，後續遂衍生租賃關係及補償權益之爭議。

三、土地權屬

本案土地為國有土地，原由海軍管理，後因行政機關組織調整及國有土地管理權責調整，現土地分別由國防部軍備局及臺中市政府建設局管理。依歷審判決資料，本案爭議土地範圍於不同審理階段所引用資料略有差異，部分判決資料曾載明系爭租約土地包含 262 筆土地，合計面積 45.0211 公頃。

表 1 基本資料表

項目	內容
土地所有權人	中華民國
原出租機關	海軍服務總社(海軍營產管理所)
現管理機關	國防部軍備局、臺中市政府建設局
承租人	保證責任臺中市清水合作農場
原使用情形	農業耕作使用
都市計畫	臺中港特定區都市計畫（民國 60 年 12 月 31 日發布）
主要爭議	三七五租約關係是否存在及補償權益認定

資料來源：臺灣高等法院臺中分院 103 年重上字第 47 號民事判決及本報告整理。

貳、訴訟判決情形

本案因出承租雙方發生租佃爭議，經臺中市政府耕地租佃委員會調處不成立，由本府以 102 年 5 月 10 日府授地權一字第 1020082415 號函所附臺中市政府耕地租佃委員會調處程序筆錄移送臺灣臺中地方法院審理。

本案歷經臺灣臺中地方法院、臺灣高等法院臺中分院及最高法院審理，最終由最高法院於民國 112 年 7 月 19 日作成 112 年度台上字第 1549 號裁定：上訴駁回（上訴人：清水合作農場）。該判決就系爭租約性質及租賃關係存續情形如下分述：

一、系爭「海軍營產管理所清水營地放租契約」之性質

判決指出，系爭土地於民國 60 年 12 月 31 日納入臺中港特定區都市計畫範圍，部分土地使用分區已變更為道路用地、住宅用地等非耕地用途。另民國 71 年間簽訂之「海軍營產管理所清水營地放租契約」，就租賃期間、租金、繳租期限及相關權利義務事項均另為約定，與 39 年、43 年間公有耕地放租契約內容有所差異，故判決認定該契約非屬耕地三七五租約。

二、租賃關係存續情形

依判決認定，系爭營地放租契約約定租賃期間自民國 72 年 1 月 1 日起至民國 77 年 12 月 31 日止，屬定期租賃契約。租期屆滿後，海軍第一軍區司令部於民國 79 年 12 月 17 日通知清水合作農場租期屆滿及終止租賃關係，並拒絕收受後續租金。

三、耕地三七五減租條例適用情形

法院判決認定系爭營地放租契約非屬耕地三七五租約，故就清水合作農場依「耕地三七五減租條例」所提出確認租約關係存在及相關補償之主張，法院未予採認。

綜上，系爭租約性質及租賃關係存續情形，已經法院判決確定。後續系爭土地之管理及利用事項，將依國有土地管理相關規定及都市計畫土地使用管制規範辦理。

四、系爭租佃爭議各審級訴訟重點

就本案歷經爭訟過程整理主文及重點摘錄如下表：

表 2 歷審裁判重點摘錄表

年度	各審名稱	主文	重點摘錄
103	第一審（臺中地院 102 年度訴字第 1392 號判決）	確認原告對被告依耕地三七五減租條例所訂耕地租約之租賃關係存在。	清水合作農場主張租約到期後被告未依法終止，法院認為縱使系爭土地嗣後變更為非耕地，未依法補償前不得終止，且交由場員耕作非屬違法轉租，判清水合作農場勝訴。
104	第二審（臺中高分院 103 年度重上字第 47 號判決）	上訴駁回。	考量光復初期公地放租歷史因素，個別場員未自任耕作不致全體租約無效，且國防部軍備局未依法給付補償即拒絕續約為不合法，維持一審見解。
105	第三審（最高法院 105 年度台上字第 947 號判決）	原判決廢棄，發回台灣高等法院台中分院。	最高法院指出承租人若有違法轉租或不自任耕作，原訂租約即當然向後失其效力，原審未詳查個別場員情形即判敗訴尚嫌速斷，故發回更審。
107	更一審（臺中高分院 105 年度重上更(一)字第 25 號判決）	上訴駁回。	法院提出「二階段特殊耕地租約」概念，軍方與農場間為單一租約，農場與場員為個別租約，個別場員不自任耕作僅該第二階段租約無效，不影響軍方與農場間之租約。

108	第三審（最高法院 108 年度台上字第 11 號判決）	原判決廢棄，發回。	最高法院將更一審判決廢棄，發回臺灣高等法院臺中分院更審。
109	更二審（臺中高分院 108 年度重上更二字第 19 號判決）	上訴駁回。	更二審法院經審理後，依然維持清水合作農場勝訴之見解，駁回國防部軍備局之上訴。
111	第三審（最高法院 110 年度台上字第 1063 號判決）	原判決廢棄，發回臺灣高等法院臺中分院。	指出系爭土地於 60 年間即劃為都市計畫之非耕地，兩造 71 年才簽訂「營地」放租契約，已非耕地，有無三七五減租條例適用原審未詳查，即認舊租約延續，尚有可議。
112	更三審（臺中高分院 111 年度重上更三字第 71 號判決）	原判決廢棄。被上訴人在第一審之訴駁回。	認定土地 60 年已變更為非耕地，71 年新約無三七五減租條例適用，且比對歷次租約內容認定 71 年租約並非舊約延續，77 年底租期屆滿且軍方拒絕續租，改判清水合作農場敗訴。
112	第三審（最高法院 112 年度台上字第 1549 號裁定）	上訴駁回。	清水合作農場未具體敘明原審判決違背法令之處，僅泛言指摘證據取捨，上訴不合法，本訴訟敗訴確定。

112	再審（臺中高分院 112 年度重再字第 12 號判決）	再審之訴駁回。	清水合作農場以適用法規錯誤及發現新證物提再審，法院認新函文內容與原三七五租約不同，縱斟酌也無從認定 71 年租約為舊約延續，駁回再審。
113	再審之第三審（最高法院 113 年度台上字第 494 號判決）	原判決廢棄，發回臺灣高等法院臺中分院。	最高法院認為原審既已對新證物進行實質比對與調查，即不應以「顯無再審理由」不經言詞辯論逕予駁回，程序不合而發回更審。
113	再審更一審（臺中高分院 113 年度重再更一字第 3 號判決）	再審之訴駁回。	認定清水合作農場提出之新證物受文者皆為清水合作農場，且前訴訟程序長達 10 年，證物一直在其管領範圍內，無客觀上不知存在或不能檢出之情形，不符再審要件。
114	再審更一審之第三審（最高法院 114 年度台上字第 138 號裁定）	上訴駁回。	上訴理由仍僅就原審取捨證據等職權行使泛言指摘，未具體敘明違背法令之處，上訴不合法，全案再審程序告終。



圖 1 國有土地租約性質及法律適用判斷流程圖

參、地政局辦理市有耕地三七五租約終止業務

一、市有耕地三七五租約補償費預算編列及發放

(一)法令依據

1. 依「耕地三七五減租條例」第 17 條規定，耕地租約於租佃期限未屆滿前，除有法定事由外，不得終止；其中土地經依法編定或變更為非耕地使用時，出租人得依規定終止租約。依前開規定終止租約時，除法律另有規定外，出租人應給予承租人相關補償，包括：

(1) 承租人改良土地所支付之費用（以未失效能部分之價值為限）。

(2) 尚未收穫農作物之價額。

(3) 終止租約當期公告土地現值扣除土地增值稅後餘額三分之一之補償。

2. 依「平均地權條例」第 63、76、77 條規定，於公有出租耕地終止租約時補償耕地承租人法定補償費，相關法條重點整理如下表：

表 3 公有出租耕地終止租約法定補償費法源依據及重點整理表

平均地 權條例	標題主 旨	適用情境 / 啟動條 件	租約處置方 式 / 法律效 力	承租人補償標準及發放規 定
第 63 條	市地重 劃之租 約註銷 與補償	出租之公、 私有耕地 因實施市 地重劃，致 不能達到 原租賃之 目的者。	由直轄市或 縣（市）政府 逕為註銷租 約並通知當 事人。	依不同情形給予補償：1. 重劃後受分配土地者：向 出租人請求按當期公告土 地現值三分之一之補償。 2. 重劃後未受分配土地 者：補償地價由出租人領 取三分之二，承租人領取 三分之一。3. 抵充為公共 設施之公有地：按當期公 告土地現值三分之一補償 （費用列為重劃共同負 擔）。
第 76 條	編為建 築用地 之租約 終止	出租耕地 經依法編 為建築用 地，出租人 為收回自 行建築或 出售作為 建築使用 時。	出租人得終 止租約。（※ 附帶效力：實 際收回滿 1 年未依計畫 建築者，政府 得照價收 買。）	（本條僅規範終止權及後 續效力，補償標準詳見第 77 條）
第 77 條	收回耕 地之補 償標準	出租人依 第 76 條規 定終止租	須給予法定 補償後，方得	須給付以下三項補償：1. 改良土地支付費用（限承 租人已依耕地三七五減租

	與公有土地之適用	約收回耕地時。(※明定公有出租耕地終止租約時亦適用。)	完成收回程序。	條例第 13 條書面通知出租人者)。2. 尚未收穫之農作改良物。3. 地價補償：當期公告土地現值減除預計土地增值稅後餘額之三分之一。
--	----------	-----------------------------	---------	--

(二)作業流程

1. 補償案件資料確認及資格審查：

依土地登記資料、租約資料、土地使用情形及相關文件，確認補償對象、土地範圍及是否符合補償要件。

2. 補償費金額核算：

依相關法令規定及核定資料，辦理補償項目確認及金額計算。

3. 年度預算編列及經費支應：

考量耕地租約補償案件涉及個案認定及辦理時程，地政局將依實際案件需求及預估經費，編列相關補償費用，經議會審議通過後，作為依法辦理補償事項之經費來源。

4. 補償費發放：

完成補償資格審查及相關行政程序後，依規定辦理補償費發放及相關紀錄保存作業。



圖 2 補償費發放作業流程圖

二、社會參與及政策溝通情形

變更為非耕地之市有土地依法收回後，非公用土地可移由本府財政局標售或其他活化方式充實市庫，公用土地則由各主管機關無償取得公共設施用地增進區域繁榮。

肆、結語

一、破除土地開發僵局，加速都市空間轉型

在早期「保護佃農」的歷史背景下，耕地租約形同實質的永久使用權，地主（不論公私有）極難收回土地，導致許多鄰近都市計畫區的優質耕地長期處於低度利用狀態。補償機制的引入，為土地所有權人與承租人之間提供解套的「法定制約」。給予承租人經濟轉型保障（三分之一地價），同時賦予出租人合法的租約終止權，使公私有土地能順利變更為建築用地或透過市地重劃開發。這項政策成功釋放大量都市周邊土地，對於臺灣過去數十年來新市鎮的崛起、工業區開發及公共設施的興建，發揮關鍵的加速作用。

二、實踐土地漲價歸公與佃農權益保障的平衡

「平均地權條例」的核心精神是「土地漲價歸公」。當農地變更為非耕地（建築用地）時，土地價值往往倍數飆升。在相關補償機制規定下，扣除維護社會公義的「土地增值稅」後，將餘額的三分之一分配給承租人。這項政策一方面保障佃農因失去賴以維生的耕作權而面臨的生計轉變，另一方面，也避免地主或政府單方面掠奪土地開發利益，在保護弱勢與促進開發之間，取得一種具有臺灣歷史特色的社會正義平衡。

三、公有土地處分與政府財政負擔的雙面刃

當政府需要收回公有耕地進行重大公共建設、產業園區開發或進行處分時，依法必須編列龐大的預算支付三分之一法定補償費。雖然落實政府對農民的誠信與保護，但也成為地方政府在推動公有土地活化或公共工程時，不可忽視的財政支出與溝通成本。近年來，如何在公共利益、財政負擔與歷史遺留的佃農權益之間取得最佳平衡，依然是各級政府在土地行政上面臨的重要課題。