

# 新北市政府 100 年度自行研究報告

## 公告現值與基準地查估之探討

研究機關：新北市板橋地政事務所

研究人員：梁浩彬

研究期程：100 年 1 月 26 日至 100 年 10 月 31 日

## 新北市政府 100 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	公告現值與基準地查估之探討
期 程	100 年 1 月 26 日至 100 年 10 月 31 日
經 費	無
緣 起 與 目 的	近年來每遇土地徵收，補償價款的公平性就備受爭議，近期土地市價徵收等議題更被廣為討論，本文首先探求市價的定義，再分析公告現值查估方法，檢討公告現值是否真如民間所認為與市價有相當落差。
方 法 與 過 程	本文以文獻回顧為研究方法，並輔以實務經驗，首先釐清市價與民眾心中的市價有何差異，再檢視公告現值與基準地查估方法之差異，瞭解現行公告現值作業是否能反映市價，若有缺失可借鏡基準地的優點，對公告現值制度提出建議。
研 究 發 現 及 建 議	藉由比較公告現值與基準地三種查估方法間之差異，發現公告現值所採用的區段估價法在買賣實例取樣品質、部分成本扣減仍有待改善之處，需建立客觀標準，避免地價因地價人員不同而有差異，影響地價的公平性。
備 註	

# 壹、緒論

近年來每遇土地徵收，補償價款的公平性就備受爭議，近期土地市價徵收等議題更被廣為討論，首先須釐清的就是何謂市價呢？與現行的公告現值以及基準地查估制度又有何差異？瞭解其中差異，並在保障民眾財產權的觀點上，降低徵收地價補償價款上的爭議，應為當今所要努力的方向。

## 一、研究動機

不論現行徵補償收方式為何，首先將釐清市價到底有幾種面向，為什麼同一筆土地的市價在每個人的心中都不盡相同呢？在經濟學的角度上，效用價值將決定產品的價格，在理性而自利的人性條件下，效用價值必定將大於或等於價格，而每人運用土地的方式不同，所能創造的效用也不同，因此每個人所認為的價格也將有所差異；在市場經濟的觀點中，土地價格是由買賣雙方所決定，買方所願支付的價格是取決於個人喜好、負擔能力等因素，但賣方所能接受的價格則是由原取得成本以及利潤所組成，買方價格小於賣方價格的話，該筆土地就無法成交，也就是說這筆土地沒有市價嗎？

社會上習慣以成交價格作為市價，而市場正常交易價格的前提假設是在完全競爭市場中，眾多買賣雙方在資訊充分的情況下，經過正常交易的時間所形成的價格，因此成交價格所形成的環境是否符合市場正常交易價格的假設就令人懷疑，成交價真的就是市價嗎？

## 二、研究問題

從以上的各種觀點看來，一筆土地的市價到底為何有很多種結果，就是因為土地的異質性使得正常市場交易價格很難取得，造成政府在進行徵收時，對於市價補償與否充滿了爭議。因此各種估價方式是否能針對正常市場交易價格進行估價，對於降低徵收爭議有決定性的角色，因此估價結果是否真如民眾心中的市價值得深入討論。本文研究問題如下：

- (一) 市價、民眾心中的市價、政府的徵收價三者有何不同？
- (二) 探討現行政府估價制度到底在估什麼？
- (三) 現行政府估價制度是否能如實反應市價呢？

本文共分為四節，除第一節緒論外，第二節為市價定義文獻回顧，第三節為政府估價方式分析，第四節為建議與結論。

### 三、研究方法

由於平均地權條例以及地價調查估計規則已實施多年，地價制度改革牽涉民眾權益甚深，故藉由文獻回顧以及實務經驗，探討現行公告現值以及基準地查估等制度，分析各種估價方式的缺點以及所著重的面向，並尋找未來可改進的方向。

## 貳、市價定義文獻回顧

不動產的市價長久以來都是買賣雙方各唱各的調，私部門的買賣在價格上大多會有殺價情形，而在公部門的徵收上，民眾對於地價補償也是爭議不斷，顯見不論在公私部門不動產的市價均不易掌握，只是徵收具有強制性，賣方沒有還價的空間。在此，僅就土地徵收方面來探討市價的定義，畢竟私人買賣雖非完全競爭市場，但仍基於個人意願而作出決定，反觀土地徵收具有強制性，賣方不願意也得賣，因此市價到底為何牽涉到民眾財產權，政府必須給予相當的保障。

本節由土地特性來探討市價，瞭解民眾為何認為土地徵收補償不足。

### 一、土地特性

一般商品通常有固定的價格，甚至直接將價格標示於商品上，這是賣方所能接受的價格，其價格組成包含了生產成本以及利潤，而買方若覺得商品太貴，則將選擇不購買或按其需求彈性決定購買數量，市場價格是確定的，只要是成交就會依這個價格；然而為什麼要對土地特別加以估價呢？主要是因不動產與其他商品有以下差異：

#### (一) 昂貴性：價格很高而且需求者很少

不動產之外的商品通常價格不高，例如食物、日用品、勞務等，價格高低牽涉到財產權的關係較低，而不動產價格往往都是幾百萬以上，再加上大部分買方都是貸款購買，對於價格高低非常慎重。另外，由於不動產價格甚高，並非每個人都有能力購買，因此需求者很少，即便有經濟能力者，也可能因為交易經驗不足而產生資訊不對稱之情形。

#### (二) 異質性：無法統一標價

單就土地來說，臨路與否、道路寬度、基地形狀、地質、坡度、風水等每塊土地都不盡相同，賣方無法統一標價，買方更是無法輕易得知其市場價格，就只能依賴「心中的價」來交易。

#### (三) 永續性：土地永恆不滅

土地是自然所形成，人為幾乎不可能創造出土地，也就是說土地的供給彈性非常小，而且永恆不滅，隨社會繁榮發展，土地無法生產、又不會消滅，自然成為最佳的投資標的，因此不動產市場往往是賣方市場。

其中在上述影響土地與其他商品差異當中，異質性是造成買賣雙方價格差異的最主要原因，昂貴性雖使得需求者減少，但已台灣目前土地市場來看，每次公開標售區位絕佳的土地，均有大批買方投標，表示就單筆土地而言，需求者還是夠多的；而永續性方面，所有土地均具有永恆不滅的特性，但並非所有土地價格都相同；故土地因異質性的特性，而能產生不同程度的效用，並根據社會經濟的地位，又可細分為下列的自然與人文特性，下列為土地的自然特性：

- (一) 不可移動性：土地區位固定、位置不變
- (二) 永續性：土地可永遠存在
- (三) 不增性：土地自然供給數量固定
- (四) 個別性：每筆土地都有個別特性
- (五) 積載力：土地上可供建築、農業等使用
- (六) 滋養力：土地有養分可生產農作物
- (七) 供給力：土地為四大生產要素，滿足人類需求

但就目前都市內土地的經濟地位，大多被視為投資標的，同筆土地上述的自然特性必然相同，但為何價格還是不同呢，關鍵因素就在於使用者，也就是人為因素，因此人文方面的「異質性」將有決定性的角色；人文特性大致可分為：

- (一) 用途多樣性：土地可作為住商工農等使用
- (二) 社會及經濟位置可變性：土地使用分區可變更
- (三) 分割合併可能性：各筆土地都可以進行分割合併以改變其形狀
- (四) 投資改良可行性：可由人為投資提高其利用程度
- (五) 投資與消費雙重性：可以當做投資標的，也可自住使用

土地因昂貴性造成土地交易市場進入門檻較高，進而使得需求者減少，異質性使得需求者不易得知其現況，相對於供給者的現任地主，在土地的特質上需求者顯然處於資訊不對稱的劣勢當中，再加上土地的不增性，土地的供給數量相當有限，並考量區位因素，供給者也是相當有限；因土地的特性造成土地市場當中供需雙方都不多，雙方對於價格都有一定的影響力，再加上資訊的不對稱，顯見土地市場絕非完全競爭市場，所形成的交易價格也充滿人為的異質性，因此土地市價在同一時間下可能隨買賣雙方的不同，同一筆土地也會有不同價格。

## 二、土地市價

從土地徵收補償公平性的觀點來看，政府用市價來補償民眾的損失最為切當，不過民眾屬於賣方，必然希望市價越高越好，依據土地徵收條例的精神，徵收補成應依一般正常交易價格，這與市價形成的條件假設類似；從土地特性得知，土地市價可能是不確定的，且受人文影響甚深，供給者是固定的，但隨需求者不同土地所能產生的效用也不同，這也就是四大生產要素當中的「企業經營」。在競租理論之下，原則上會由最有效使用者取得土地所有權，惟土地市場並非完全競爭市場，因此在買賣雙方估價過程當中，市價的定義也充斥不同看法：

### (一) 最有效利用(Highest and Best Use)

在競租理論下，土地使用由付租能力最高者得，亦即誰能利用土地創造出最多的利潤，就可能出最高的價格購買，買賣雙方都有利可圖，也能達成地盡其用的目標；最有效使用之考量因素如下：

1. 連續的使用：在使用分區、公共設施確認之下，且市場穩定，基地能永久使用的狀態。
2. 有效的使用：不包含投機、不可預見的未來因素。
3. 合法的使用：合乎法令規章下的最佳利用狀態。
4. 基地實質條件之適用：考慮土地的自然條件。
5. 市場充分需求：最有效利用所能產出的利潤取決於市場需求。

從上述因素可得知，最有效利用有許多必須確認的因素，尤其是市場需求方面，再加上土地市場上因為資訊不對稱，賣方如何得知最有效利用所能創造出多少利潤，賣方在追求高價的前提下，過於樂觀就會乏人問津，因此成交價要達成最有效利用有一定的難度。

### (二) 最有可能的利用(Most Possible Use)

最有效利用因必須具有最佳的經營管理能力，大幅限縮一般需求者進入市場的可能性，進而減少成交的可能性；IVS 國際評價基準規則將最有效利用的經營管理能力，界定於「通常之使用能力」，也就是合理而有效率的經營或一般而充分的管理，顯見追求「最」有效使用下的價格有其待商榷之處，在一般、客觀的條件下，市價是由最有可能的利用所形成。

### (三) 最有可能交易價格(The Most Possible Transaction Price)

最有效利用所形成的價格，排除未來的因素以及供需原則，但在實際交易當中，未來的風險也被加計於市價當中，正如不動產估價原則當中的預測原則以及變動原則，最有效使用所能產生的利潤當然是決定市價的主因，但土地已成為投資標的，未來增值以及經濟景氣的變動，都將對市價產生影響，故最後成交的價格可能與最有效利用狀態有所不同。

綜合以上，土地市場不是完全競爭市場，在供給有限，資訊又不對稱的狀況下，賣方可以漫天喊價，因此供需雙方要對於價格達成共識相當困難，因此最有可能的利用原則就成為議價的焦點，再加上土地同時具有消費及投資的雙重性，市價的定義包括使用所能創造的效益，以及未來所帶來的投資利益，尤其目前土地徵收多配合土地開發，徵收完成後能改善當地環境，帶動地價成長，因此地主對於土地的市價充滿期待，但徵收僅針對今日之價格，而忽略明日之增值，土地被徵收與否牽涉到未來土地增值利益，造成地主對於徵收的反感是可以想見的。



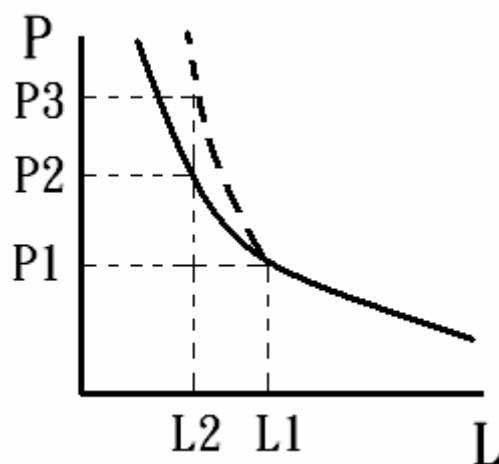
### 三、民眾心中的市價

一般來說，市價就是買賣雙方在市場中自願交易時，考量標的物所有可能用途後，所合議之價格，正如上述地價定義當中所提及，這種市價包括使用所能創造的效益，以及未來所帶來的投資利益，目前尚且不論徵收與否，民眾心中的市價還需加計主觀價值 (subjective value) (張永健，2011)；以下是主觀價值以及議價行為模式的探討，藉此理解土地被徵收時地主的損失。

#### (一) 主觀價值

主觀價值顧名思義就是每個人因主觀而不同，從經濟學中無異曲線來說明，圖形當中 P 代表貨幣價值，L 代表土地，原則上無異曲線上各點都是均衡的，而且可以隨意交換，在 L1 時擁有 P1 貨幣效用與 L2 時擁有 P2 貨幣效用相同，稱為可逆性，但當地主目前處於 L1、P1 的財產均衡時，若將其部分土地徵收，土地面積減少至 L2 時，地主的損失並非無異曲線上的 P1-P2 的貨幣價值而已，而會產生「不可逆性」，造成無異曲線改變為虛線部份，地中心感受到的損失將擴大為 P1-P3，其中的差異就是主觀價值。

圖：土地無異曲線之不可逆性

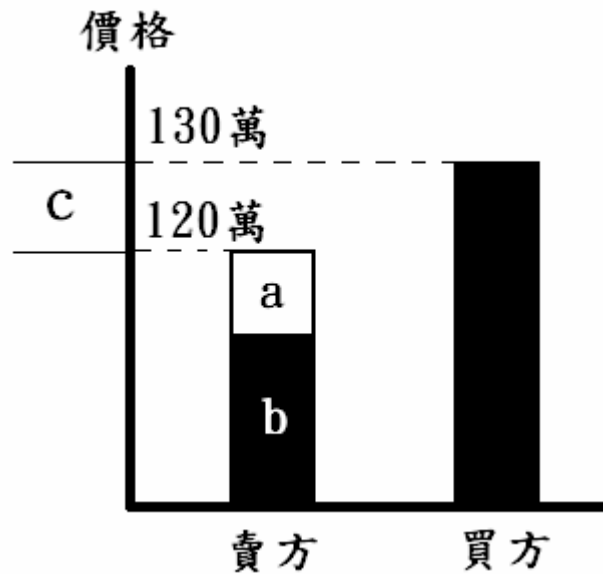


安土重遷的觀念造成土地的主觀價值落差，舉例來說，祖屋或現居地被徵收的話，地主所受到的損失除地價之外，還有喪失原有的生活環境與習慣，更可能因為與鄰里、親友間建立起密切互動而使得主觀價值擴大；反觀如果地主為投資客，只要有賺到差價就好，相對來說主觀價值較少，甚至可能等於零。

## (二) 議價行為模式

一般地主認定的市價通常模糊的，且討價還價也是常態，因此在市場當中如何議價也將牽涉到民眾心中的市價；在上述主觀價值的探討當中，民眾心中的市價是市價再加計主觀價值，然而在市場上可達成交易，必定是買方認為該筆土地的效用大於賣方所能創造的效用以及開價，而在買賣雙方認定的價格之間達成共識。舉例來說，一筆土地市價為 100 萬，而地主的主觀價值為 20 萬，因此買方若出價低於 120 萬的話，兩者完全無法達成共識；但是地主也並非在買方提高價格為 121 萬時就會答應，地主將預測買方最有效利用所能產生的效用，認為買方預算上限落於 130 萬，所以地主開價 130 萬，而買方出價則從 120 萬起算，意即雙方在議價過程中將就 120-130 萬間進行「討價還價」。下列圖為議價過程示意圖，其中 a 為主觀價值，b 為市價，c 為議價空間。

圖：交易議價行為示意圖



民眾心中的市價相當難以捉摸，首先市價當中就含有未來的增值期待，而在地主在訂定底價時有會加計主觀價值，然而真正開價時又會再考量預買方可負擔的上限，因此民眾心中的市價將高於市價，至於超出市價的多少則須視主觀價值以及雙方議價能力。

#### 四、政府的徵收價

依據土地徵收條例第 30 條至 36 條規定，土地徵收補償包含地價補償、建築改良物補償、土地改良費補償、遷移費補償、他項權利補償，以及耕地三七五租約承租人補償等，而其中大多有固定的補償標準；在不動產方面，建築改良物以及農作物均依成本費用來補償，土地補償則是依照公告現值來補償，但因土地具有投資性、永續性、稀少性等特性，與建築改良物會折舊有差異，因此地價補償通常備受爭議。

以下針對法令規定，以及與民眾心中市價的差異探討：

##### (一) 法令規定

依據土地徵收條例第 30 條 1、2 項規定「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價」，「前項徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，由直轄市或縣(市)主管機關比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。」在此僅就法律條文來看，暗示目前各縣市公告現值可能與市價有所差異，差異幅度也各有不同；一般社會上統稱土地價格為市價，而在條文中卻稱為「一般正常交易價格」，其定義依據土地徵收條例細則第 30 條第 2 項規定「本條例地第 30 條第 2 項所稱一般正常交易價格，指經由調查當年期一般正常交易所估價之區段地價」，顯見各地價區段的擬評現值就是政府心中的市價。區段地價是由地價調查估計規則而來，至於為何其估價結果與民眾心中的市價有落差，將於後續探討。

##### (二) 徵收補償與民眾心中的市價的差異

民眾心中的市價包含預期增值、主觀價值以及議價空間，而在徵收補償上，新北市於 100 年加成補償成數為 4 成，以公告現值占擬評現值 8.6 成來算，地價補償已經達到區段地價的 120%，然而為何被徵收土地之地主通常認為地價補償過低，以下為民眾心中的市價與政府補償的對照表：

民眾心中的市價	政府補償	說明
市價	公告現值加 成補償	以新北市為例，公告現值加 4 成之後，地價補償高於區段地價 2 成，因此地價補償應足夠。
未來增值性	無	增值性難以掌握，但被徵收之土地按地價調查估計規則可劃設於一般區段以及公共設施保留地區段內，一般區段地價係該區段內各筆交易市價的中位數，而其他土地因為是正常市場交易，理論上已包含未來的增值性，因此區段地價亦有考量增值性在內，按其補償應屬合理。
主觀價值	遷移費	主觀價值各有不同，這部分價值更加難以量化，無從得知每位地主以及其家眷的主觀價值損失，故政府也難以補償。
議價空間	無	議價空間牽涉到雙方的議價能力，買方若非買此地不可議價將對於賣方有利，若地主急於出脫結果將反之；故議價空間是否也算是地主的損失則難以一概而論。

## 五、小結

綜合以上，若是政府機關所估計的區段地價能完全反應市價，市價以及增值性應可完全補償，雖主觀價值、議價空間可能有補償不足之情形，但所佔補償總額比例較少，且地主自己也難以說出到底還不足多少錢，故依土地徵收條例所為之補償應屬合理。

但是土地徵收條例自民國 89 年公佈實行至今，為何地主抗爭不斷？技術落差再加上認知落差(林全，1989)，是造成公告現值不被信任的主因；針對此二原因分析如下：

### (一) 主觀價值補償不足

這部分價值損失較難以量化金額來查估，主觀價值存在於每個人的心理，對土地的情感難以割捨，若地主世代居住於此，主觀價值就會很大，或是祖屋、祖產對於地主的精神意義非凡；土地徵收時，主觀價值的損失無法被補償，地主往往將其損失納入地價補償當中，認為地價補償不足，因此政府機關在發動徵收時，應多考量民眾心中非經濟方面的損失，並搭配相關配套措施，例如安置或土地交換等，以減少因主觀價值補償不足所引發的抗爭。

### (二) 地價補償不足

按照土地徵收條例第 30 條的精神，土地徵收是以市價補償，但這是建立於區段地價與市價落差不大的假設之下；惟近年來地價飆漲，土地標售價格屢傳新高，相較於土地公告現值的平滑現象(smoothing)(陳奉瑤，2005)，造成民眾對於公告現值低於市價很多的印象，在民眾財產權意識抬頭的年代，當然將引起爭議。然而區段地價也並非無中生有，係依地價調查估價規則辦理，雖是由地價區段中位數價格為準，再搭配加成補償，地價補償應不至於不足，但市價在每人心中都不同，用不同的估價方式也將估計出不同的價格，因此下節將探討現行公告現值估價方式有何優缺點，另針對基準地查估方式進行比較，瞭解各種估價方式的差別。

## 參、估價方法分析

不動產的價格是由效用、價值、價格、成本所組成，再加上市場機制、市場資訊、參與人員、市場景氣、議價協商等因素，欲探求精準的市價可以說相當困難；但不論在公私領域，都必須瞭解市價為何，政府機關在推行土地政策、稅收上都需以不動產價格為基礎，方能公平、合理，尤其在土地徵收上，市價若是低估將造成地主財產權的損害，高估也將使得政府財政吃緊。

因此該怎麼去估價變得相當重要，各種估價技術都牽涉市價甚深。本文主要是探討徵收補償市價的議題，因此估價方法的探討以政府機關角度為出發，除現行地價調查估計規則的區段估價法外，加以討論基準地的查估方式，瞭解同筆土地各種價格落差之原因。

### 一、區段估價

影響地價的因素有一般因素、區域因素、個別因素等，惟公告土地現值制度是針對全國所有土地，若將全部土地逐一查估，將耗費過多的時間、財政支出，故採取地價區段的方式，估價成本才符合效益，本估價方法優點在於簡便，但忽略各筆土地的個別因素恐造成公告現值偏離市價之情形(陳奉瑤，2000)。

區段估價首先需劃設地價區段，考量因素為地價之差異、當地土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、工商活動、房屋建築現況、發展趨勢以及其他影響地價因素，這部分由地政機關地價人員勘查而來，此與估價方法牽涉較少，按區域因素來劃分；然而查估結果要能充分反映市價，各宗土地買賣價格的掌握就非常重要，以新北市來看，各區工商產業皆繁榮發展，不動產交易多以房地交易為主，素地交易相對較少，尤其在都會地區，更以區分所有建物為主，因此該怎麼將房地價格分離也就牽涉到該區段價格的高低了。以下針對分離方式、查估方式進行探討：

#### (一) 分離方式

在都會地區所能蒐集到的買賣實例價格多以房地價格為主，所謂房地價格是土地及其附著於該土地上建物的交易價格，就分離房地價格原則來說，土地成本、建物成本以及利潤組成房地價格；在估價理論當中，分離房地價格可分為三原則：

1. 土地貢獻說：將房地價格扣除建物成本，所剩為土地價格，意即利潤全部歸屬於土地價格當中。
2. 建物貢獻說：將房地價格扣除土地成本，所剩為建物價格，

意即利潤全部歸屬於建物價格當中。

3. 聯合貢獻說：土地價格包含土地成本及土地貢獻利潤，土地貢獻利潤則依土地成本佔總成本的比例計算。

以上三種理論所估計的土地價格各有不同，關鍵在於利潤如何分配，若在相同的條件下，土地貢獻說之結果最高，而建物貢獻說所得之地價最低。房地一體的情形下，土地、建物在房地價格中扮演什麼角色？兩者關係是個自獨立還是相互影響呢？Rosen(1974)提出特徵價格理論，認為不動產價格由各特徵價格所組成，無法分開銷售，因此房地一旦結合之後，兩者具有的特徵價格就會互相影響，建物價格就會受基地的特徵所影響，造成建物價格的增減，並非原始的成本價格，若單採建物或土地貢獻說恐有偏頗之嫌(卓輝華，2002)；由此可知，建物與土地結合時，所產生之利潤是由兩者所貢獻，並非全由土地或建物而來，因此聯合貢獻說為較合理的房地分離方式。

## (二) 查估方式

新北市幅員遼闊，在此僅以都會區的區分建物房地交易型態來探討：

1. 推估各樓層可出售的面積、各樓層房地正常買賣平均單價、車位平均價格及車位數。
2. 估算全棟房地可出售總價格。
3. 計算全棟建物現值。
4. 估算全棟建物之裝潢、設備及庭園設施等費用。
5. 估算全棟建物買賣正常利潤。
6. 計算土地可出售總價格。其公式如下：

土地可出售總價格=全棟房地可出售總價格-全棟建物現值-全棟建物之裝潢、設備及庭園設施等費用-全棟建物買賣正常利潤

7. 計算土地正常買賣單價。

以新北市板橋地政事務所之製作買賣實例方式為例，各樓層房地正常買賣平均單價是由一戶已成交房地單價，按樓層別效用比來推算而來，而各樓層可出售的面積則是以登記面積為準；全棟建物之裝潢、設備及庭園設施等費用則是參考一般情形來估算，原則上房價越貴該扣減額越高，至於正常利潤則視建築物興建時間長短給予不同利潤率。

### (三) 買賣實例房地分離方式之探討

簡單來說，地價調查估計規則所規定的房地分離方式：

地價=全棟總銷金額-全棟建物成本

顯見政府機關所製作之買賣實例房地分離方式屬「土地貢獻說」，並未針對利潤部分加以分配，其主要觀點根基於土地永續性，無折舊，可永遠保持對於利潤的貢獻度；但就特徵價格理論來說，房地對於利潤的貢獻是相互影響的，要創造利潤房地兩者缺一不可，若忽略建物的貢獻會造成土地價格被高估。

綜合上述，地價調查估計規則之房地分離方法為土地貢獻說，理論上所估計出的土地市價應較其他兩種分離方法為高，以地價指數資料為研究基礎，經實證土地貢獻說分離地價平均高於聯合貢獻說分離地價 13.13%(黃佳鈴、張金鶚，2005)，按公告現值並加成補償應無不妥，但地價調查估計規則當中，全棟建物成本，除造價外還加計裝潢、設備及庭園設施等費用，此為個人主觀之投資，於實際查估與分析上有困難(丁福致，2001)，因此造成建物成本偏高，其平均分離地價反而較聯合貢獻說分離地價低 7.98%(黃佳鈴、張金鶚，2005)。



## 二、基準地

政府機關因考量估價成本，在公告現值的查估技術上採用區段估價法，因忽略宗地的個別因素，同一區段內的地價均相同，但隨著民眾財產權意識抬頭，尤其在土地被徵收時，強烈懷疑市價的正確性，因此公告現值制度的估價方式近年來也廣被討論，其中以基準地估價法為最多學者所建議。

基準地之選定、查估程序概要如下：

1. 準備有關圖籍。
2. 劃分近價區段
3. 選定基準地

基準地以永久固定為原則，其選定應符合下列原則：

- a. 代表性
- b. 顯著性
- c. 恆久性
- d. 均勻性
- e. 中等性

4. 查估基準地地價

基準地地價應採取比較法、收益法、成本法或其他適當之方法二種以上，依不動產估價技術規則查估。

5. 審議基準地價

首先，基準地查估與區段地價法在適用法規上就有所不同，基準地是遵循不動產估價技術規則，與私部門估價師相同，而公告現值估價則是依據地價調查估計規則，相較之下基準地估價方式與民間認知相近，所查估之結果較容易接近市價；就上述基準地查估程序，不難發現如何選定基準地的標準與查估方法是兩者最大差異之處，以下分別就基準地選定以及其中三種估價方法來比較公告現值與基準地制度之差異。

### (一) 選定標準

1. 永久固定：基準地以永久固定為原則，建立地價控制點，定期查估同一筆宗地的價格，而近價區段內其他宗地之地價皆由與基準地比較其個別因素而來；因此基準地的比較基礎是固定的，不論有無交易移轉，反觀區段地價是採用中位數法，僅針對有移轉的土地來進行查估，且未控管其樣本品質，舉

例來說，該區段內多筆土地移轉，中位數法雖可篩選異常價格，但若今年交易較集中於條件較佳之土地，區段價格就會偏移，即便明年市價行情相當，市場交易以條件較差的為主，區段地價又會反向偏移，再加上公寓與大樓現況容積差距很大，所蒐集到的買賣實例屬哪種類型，都將造成查估結果與市價偏離。

2. 人為因素：由於各縣市地價人員人力不足以針對所有買賣移轉進行查估地價，以新北市板橋地政事務所為例，101 年地價作業年度當中，買賣移轉共有 17,446 件，製作的買賣實例共 941 件，僅佔整體買賣量體的 5.4%，顯見部分案例可能因移轉價格查估不易，或是經地價人員所挑選排除，而地價人員的挑選標準因人而異，更加動搖區段地價中位數法的客觀性；但基準地選定上，除初次選定需經由委員會通過外，每次查估也都固定，如此可排除地價人員取樣的人為因素。

## (二) 比較法

比較法指以比較標的價格為基礎，經比較、分析及調整等，以推算勘估標的價格，調整項目包含情況調整、價格日期調整、區域因素調整、個別因素調整等；比較法原則上以查估素地價格較為合理，因按不動產估價技術規則第 18-27 條規定，並未提及建物如何比較，如考量附著於土地上的建物因素，會降低土地特性對價格的影響力。但都會區工商繁榮發展，空地本身就很稀少，再加上鮮少交易移轉，要蒐集三件以上比較標的價格有其困難，而且條件差異甚大，如合建或被佔用等，查估時較無法有效掌握其交易情形。因此比較標的通常為房地交易，如此就會牽涉到分離方法以及估價步驟之爭議：

1. 房地分離法：上述提及區段估價所製作之買賣實例，採用地價貢獻說的概念，基準地則依據不動產估價技術規則第 99 條第 1、2 項，以及 100、101 條規定，房地估價時得採土地貢獻說或聯合貢獻說，惟現行基準地查估時單採土地貢獻說，但卻與區段估價方法有所差異，地價調查估計規則所規定的房地分離方式： $地價 = 全棟總銷金額 - 全棟建物成本$ ，由其中一戶房地交易單價來推估全棟總銷金額，而基準地比較法則是單就一戶房地交易單價，以成本法來估計建物成本，所得單價是「立體地價」，再依由樓層別效用比所計算出的地價分配率，將立體地價轉換為土地單價，簡單來說 1 樓與 4 樓住戶土地持份相同，但房價卻是相差甚遠，在假設建物成本相同的情形下，所剩者則屬土地價值，因此在同筆土地上，1 樓

地主的土地就會比 4 樓地主的值錢。

2. 估價步驟：比較法相關法規當中並未提及建物推估，當然也不可能明文規定房地價格應先分離，再就素地推估，還是先推估勘估標的房地價再行房地分離；梁仁旭(2005)認為先分再推或先推再分，牽涉到貢獻說原則的爭議，先分再推的程序屬於土地貢獻說，但建物型態影響價格，若比較標的與勘估標的建物型態、現況容積、同質性差異過大，以先分後推的方式可減少建物影響程度，以目前基準地查估時，比較標的通常與勘估標的相類似，因此亦可採先推後分的方式，可考量建物對於地價的貢獻。

### (三) 收益法

收益法又稱收益資本化法或收益還原法，在可永續收益的前提下，收益價格=淨收入÷利率，以下分別針對淨收入以及利率進行探討：

1. 淨收入：淨收入=有效總收入-總費用，首先因該方法最大盲點在於建物因素無法從房地租金中明確排除，目前工商社會鮮少素地出租之案例，即便近年來地上權住宅盛行，但與租賃仍有不同，所能蒐集到的租金大多為含建物的租賃案例，再以土地殘餘法，扣除屬於建物的淨收入，若為區分所有權建物租賃，則另依樓層別效用比計算土地收益單價，顯見收益法價格受到建物型態的影響較深。
2. 利率：收益資本化率，指將未來淨收益，還原成資本，所採用的比率；若收益實例為房地租賃，收益資本化率將分為建物、土地收益資本化率。林英彥(2006：187)認為收益資本化率如何求取，此乃最重要又最困難的課題，又日後基準地查估制度化後，徵收補償依其查估結果，收益資本化率若無客觀標準，在未來民眾抗爭地價過程當中，收益資本化率將被受挑戰，造成地價人員壓力與困擾。另外在土地收益資本化率上，通常由以下公式來推算：

土地收益資本化率=土地淨收益單價÷買賣實例之土地單價

這公式當中存在預設立場，首先收益法的目的就是求取土地價格，此時卻先從買賣實例之土地單價來推算收益資本化率，再用其結果來將淨收益還原，所求得收益價格必定與買賣實例之土地單價相類似，因此該公式就已經預設土地單價，大幅降低收益法價格的可信度。

#### (四) 土地開發分析法

指根據土地法定用途、使用強度進行開發與改良所導致土地效益之變化，估算開發或建築後總銷售金額，扣除開發期間之直接成本、間接成本、資本利息及利潤後，求得開發前或建築前之土地價格。本方法雖然變數很多，但相關成本的扣減於法規內有明確訂定範圍，建物營造施工費也可依循不動產估價師公會全國聯合會所發布之公報計算，惟總銷售金額所牽涉的建物面積以及建坪單價，法無明訂，各縣市也無明確標準，以下分別探討銷售面積推估以及銷售單價在本方法中所面臨的困難：

1. 銷售面積：銷售面積=基準樓地板面積+梯廳+屋突+地下層+地上機電+安全梯空間等，除基準樓地板面積以容積率計算外，其他樓地板面積均不計入容積，因此實際建商可銷售面積將大於法定容積；但不計入容積率的樓地板面積多寡，需視建築設計而定，沒有一明確標準，再者地價人員無建築設計之經驗，造成銷售面積推估與實務上有所出入。
2. 銷售單價：一般來說，預售屋價格往往比新成屋或中古屋高，主要是預測未來房價將上漲，但建物從規劃設計至完工交屋，需長達 2-3 年時間，地價人員如何準確掌握未來房價的變動，而也使得總銷售金額增添變數。

### 三、小結

從政府徵收的角度上來看，區段地價制度的房地分離法採用土地貢獻說，並不會低估土地價值，但相較於基準地，有以下三點問題造成公告現值與市價偏移：

- (一) 建物成本因加計裝潢、設備及庭園設施等費用，造成地價降低。
- (二) 買賣實例樣本品質未篩選，導致每年中位數計算標準不一致。
- (三) 各種建物型態現況容積不同，而各樓層可出售的面積按登記面積而來，將使得全棟房地可出售總價格不同。

反觀基準地查估方式是否真能切合市價，雖然採用的三種估價方法仍有其缺點，但至少法規面上與民間運作是相同的，均依不動產估價技術規則，以下為基準地估價優於區段地價之處：

- (一) 選定標的固定，排除人為因素。
- (二) 比較法採用「地價分配率」，可減少建物類型差異所產生的偏誤。
- (三) 收益法可考量資金成本、物價變動、投資風險等因素，並反應於收益資本化率大小。
- (四) 土地開發分析法考量未來房地產的增值性，且符合最有效利用原則。

## 肆、建議與結論

### 一、建議

「土地徵收市價補償」雖然立意良好，但市價的概念相當模糊，尤其民眾心中的市價包含主觀價值以及議價空間，使得公告現值加成補償仍顯不足；然而就土地市價的觀點，主觀價值可藉由其他政策方式來補償，而議價空間所創造的利益，是由土地的「個別性」而來，造成地主可以漫天喊價，因此不補償亦屬公平合理。

市價不包含主觀價值，因此在徵收時，以區段地價所查估的公告現值來補償應屬合理，惟區段地價制度設計上的問題，造成公告現值偏離市價，本文參酌基準地查估方法提出改進方向。

#### (一) 檢討建物成本

地價調查估計規則的房地分離法，加計裝潢、設備及庭園設施等費用，其中裝潢費是否對於房價有影響尚待確認，卻造成建物成本偏高，建議將建物成本刪除裝潢費，而設備、庭園費用則可與營造成本一起考量，建討現行建物成本是否合理。

#### (二) 管控買賣實例品質

公告現值之主要目的在於作為課稅以及徵收補償的依據，故應該適當反應市場行情，本文發現區段地價易受到成交資料屬性的影響，建議應製作買賣實例時，應管控取樣品質。

#### (三) 加強不動產交易資料之蒐集

目前土地移轉時，賣方多以公告現值來申報土地增值稅，不動產交易資料取得困難，尤其在於工業區、商業區，應加速推動不動產交易實價登錄制度，一方面可增加分離地價的可信度，另一方面可藉由建坪單價，建立各區不同的樓層別效用比，使各樓層房地正常買賣平均單價更為精準。

#### (四) 藉助電腦統計

目前電腦處理能力以及軟體已大幅升級，在進行大量土地估價時，可藉由電腦來計算，惟首先必須建立特徵價格估價方程式，衡量各種特徵對於價格之影響，並且搭配不動產交易實價登錄制度，如此可增加地價查估的數量，使中位數計算方式更為精確。

## 二、結論

本文經由探討市價的定義，發現民眾抗爭地價補償過低，並不全然是地價的問題，因徵收而帶來的主觀價值損失也會被地主算在內，這部分損失可經由其他政策來減少徵收所帶來的負面影響；但在市價的公平性上，經與基準地查估方法的比較，公告現值所採用的區段估價法仍有待改善，另外部分成本扣減標準尚未建立，使得地價因地價人員不同而有差異，影響地價的公平性。本文建議後續研究可朝電腦化估價方面進行，可減少人為因素影響，提高區段地價的精準度。

## 參考文獻

- 丁福致，2001，〈房地產價格拆算之研究〉，《土地經濟年刊》，第 12 期，頁 235-255。
- 內政部，2007，《地價作業手冊》，頁 15-37。
- 林全，1989，〈土地增值稅與房地產價格變動之關係〉，《經濟論文叢刊》，第 17 期第 3 卷，頁 301-324。
- 林英彥，2006，《不動產估計第十一版》
- 卓輝華，2002，〈不動產總值中分離土地與建物價格之合理性分析〉，《鑑定論壇》，第 5 期，頁 9-15。
- 黃佳鈴、張金鶚，2005，〈從房地產價格分離探討地價指數之建立〉，《台灣土地研究》，Vol. 8，No. 2，頁 73-106。
- 張永健，2011，〈土地徵收補償之規範標準與實證評估〉，《東吳法律學報》，第 22 卷第 4 期，頁 27-64。
- 陳奉瑤，2000，〈公告土地現值評估課題與對策之探討〉，《林英彥教授退休紀念論文輯》，頁 443-464。
- 陳奉瑤，2005，〈公告土地現值評價行為不確定性之研究〉，《行政院國家科學委員會專題研究計畫》。
- 梁仁旭，2005，〈土地選擇權時間價值〉，《都市與計劃》，第 32 卷第 4 期，頁 427-442。
- Rosen S.  
1974, "hedonic price and implicit market: product differentiation in pure competition", Journal of Political Economy, 32:34-55.