



徵收補償費委託估價師查估之可行性評估

目 錄

- 壹、主旨及背景說明
- 貳、土地徵收制度之研究
 - 一、土地徵收之意義
 - 二、土地徵收之要件
 - 三、一般徵收與區段徵收的比較
- 參、我國現行土地徵收補償制度之探討
 - 一、土地徵收補償之原則
 - 二、我國現行土地徵收補償範圍及相關法令
- 肆、研究發現
 - 一、以公告土地現值為徵收土地補償計算標準，無法合理補償
 - 二、公告土地現值加成補償，有失公平原則
 - 三、都市計畫區內之公共設施保留地之補償計算價格方式，無法正確反應一般正常交易價格
- 伍、結論
- 陸、徵收補償費委託估價師查估之可行性評估
 - 一、不動產估價師之取得資格
 - 二、與地價人員評比

三、小結

柒、建議方案

捌、參考資料

著者：魏均芸（臺北縣新莊地政事務所地價課）

本文刊載於：

現代地政 272 期、人與地 241 期(2004 年 02 月號)

現代地政 273 期、人與地 242 期(2004 年 03 月號)

民 國 9 2 年 4 月 3 0 日

壹、主旨及背景說明

我國憲法第十五條中明確指出人民的私有財產權應受到絕對的保護，人民可以在其所屬之財產上自由及充分地行使其處分、使用及收益等權能；然而，當面臨公眾社會的需求時，常不免必須利用公權力之行使而造成若干當事人的特別犧牲¹，土地徵收則正是此種情形；根據土地徵收條例中規定，國家因公益需要，得徵收私有土地。但為符合憲法保障財產權之觀念，進行徵收時必須給予土地所有權人損失補償費。

近年來每有土地徵收案必會造成許多民眾陳情或糾紛發生，深究其主要原因不外乎土地所有權人對於土地徵收補償費金額的爭議，現行政府對於土地徵收補償費之計算乃根據土地徵收條例第三十條第一項之規定：「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。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。」，雖然在該條文後款中提及：「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。」，目前公部門是以一般正常交易價格提評而產生土地公告現值；私部門則多以個別宗地價值來認定其所應接受的補償，兩者間認知的差異常造成土地被徵收人的異議，延遲徵收工作之進行，造成社會成本之增加。

自從民國八十九年不動產估價師法頒布以來，民間專業執照估價師的制度逐漸成熟，並且這些經過嚴格的國家考試篩選並領有執照的估價師們，不論在學經歷上都有相當的專業能力，在不動產估價也擁有十足的公信力；因此當進行土地徵收時，可否借重私部門專業

不動產估價師之所長，來進行地價之查估，做為公部門徵收補償費發放之依據，使土地被徵收人能夠得到最適當之補償。在追求社會公共利益極大化之時，如何將私人財產權之損害減低至最低，這之間如何尋求一個平衡點？正是本文所分析探討的重點。

貳、土地徵收制度之研究

一、土地徵收之意義

土地徵收條例第三條：「國家因公益需要，興辦公共事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限。」上述所稱之公共事業係指國防事業、交通事業、公用事業、水利事業、公共衛生及環境保護事業、政府機關、地方自治機關及其他公共建築、教育學術及文化事業、社會福利事業、國營事業及其他依法得徵收土地之事業等十類。由上述可知土地徵收為國家因興辦公共事業或實施國家經濟政策，基於公權力的行使，依法定程序，強制收取私人土地所有權，以補償損失為條件所給予合理補償之行政行為²。

國家因公共建設需使用私人土地，原應依私法上之交易買賣行為，取得需用之土地，但有時因協議不成或政策考量下，無法利用自由開放市場機制順利取得土地。因此為彌補公權力伸張不足，擴大所有權之社會義務性，特於公法上規範之，土地徵收條例第十一條：「需用土地人申請徵收土地前或土地改良物前……應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」

二、土地徵收之要件

土地徵收是國家因公共需要或公共用途等促進公共利益之目的，依法強制剝奪私人土地所有權，並給予合理補

¹ 陳筱佩，行政上損失補償制度之研究，國立中興大學法律研究所碩士論文，民國七十年五月，第 21 頁。

² 蕭仲弘，改進我國土地徵收補償制度之研究，逢甲大學土地管理研究所碩士論文，民國八十六年六月，第 11 頁。

償之制度。由於土地徵收是基於國家公共利益之需求，在不得已之情況下，而對人民私有財產權所進行的強制剝奪行為，因此根據憲法保障人民私有財產權之主旨下，對於土地徵收之要件應嚴格規定及遵守，要件如下³：

1、須基於公共利益符合公共福祉

基於公共利益或公共福祉之目的始得徵收，為徵收制度所必須遵循之首要要件。如我國土地徵收條例第三條、土地法第二百零八條第一項之規定等皆有所規範。但是公共利益或公共福祉之概念過於抽象，須透過一個利益衡量機制，來確保所計畫興辦之事業確實具有增進公益之功能，並且此公共利益遠超過目前該私有土地財產權之私益，才有進行土地徵收之必要⁴。

2、須有法定徵收之依據

由於土地徵收係對私有土地所有權之合法侵犯，因此在憲法保障人民財產權之基本精神下，根據憲法第二十三條(人民自由權利之限制)、第一百四十三條(土地政策)、中央法規標準法第五條(應以法律規定之事項)、第六條(命令訂定事項之限制)等規定，必須在已有法律規定的基礎上，方得對私有土地實施土地徵收。

3、須合乎「比例原則」與「必要性原則」

比例原則乃是要求土地徵收是公權力為實現公共福祉之目的時，不得已所採取的最後手段。所以當政府實施土地徵收之時，對於「公益上之必要」與「權利之侵害」兩者之間的公私利益調和，應符合比例原則，選擇損害最小者為之。如我國憲法第二十三條規定之「所必要者」、土地法第二百零九條、二百二十條中規定之「非因舉辦較重大

之事業無可避免者」、土地法施行細則第四十九條規定之「應就損失最小之地方為之」以及土地徵收條例施行細則第二條第二項規定之「損失最少」等規定，都是遵循著比例原則與必要性原則的精神。

4、須依法定徵收程序⁵

由於土地徵收乃是對於人民的財產權有所侵害，為避免該公權力遭到恣意或不合理的行使，因此要求必須依照法定徵收程序，以保障人民財產權。目前自民國八十九年土地徵收條例頒布以來，該法條即為所有地政機關執行土地徵收時所必須遵循之規範。

5、徵收之標的物須為受法律保障之財產權

土地徵收乃是以公權力侵犯私有土地權利為表徵，因此受侵犯之私有財產權，必須以受憲法保障之財產權為限。故對於不受憲法保障之私有財產權，並不發生徵收的問題。

6、須為合理公平的補償

根據憲法對於私有財產權保障的主要目的，乃是在確保財產權人能擁有其財產權，藉以對抗所有不法的侵害，即是對於所有權人的存續保障。因此當政府進行土地徵收時必須對於所有權人所造成的損害進行補償。

由於土地徵收乃非當事人之意思表示，而政府強制取得作為公共事業之用，實違反我國憲法保障財產權之宗旨，但在為促進公共利益之前提下，不得已而造成特殊之犧牲，造成些許人民之損傷，因此不僅須給予被徵收土地所有權人合理的賠償外，執行單位亦須嚴格遵守上述之要件，期達成憲法最終保障財產權之本意⁶。

三、一般徵收與區段徵收的比較

1、區段徵收的意義

³ 參閱葉百修，從財產權保障觀點論公用徵收制度，初版，作者自刊，民國七十八年四月，第 72 頁；楊松齡，財產權保障與公用徵收補償之研究，經社法討論叢，第九期，民國八十一年一月，第 271 頁。

⁴

林圭宏，土地徵收程序之研究--由民間參與公共建設觀點論之，國立政治大學地政研究所碩士論文，民國八十八年，第 32 頁。

⁵ 行政院 35 年判字第 23 號判例即謂：「國家因公共事業之需要，應可徵收私有土地，然須依照土地法規規定之土地徵收程序，使得為之。」

⁶ 史尚寬，土地法原論，正中書局，民國六十四年二月台五版，第 447 頁。

根據土地法第二百一十二條第一項之規定：「區段徵收。謂於一定區域內之土地，應重新分配整理而為全區之徵收。」

由此可知其實區段徵收已經跳脫一般徵收之範疇，而為土地利用、土地開發之重要手段。

2、兩者補償費制度之差異

就現行相關法令及實務上，對於其補償制度有下列之差異：

(1)、區段徵收補償可用抵價地

根據土地徵收條例第三十九條第一項之規定：「區段徵收土地時，應依第三十條規定補償其地價。除地價補償得經土地所有權人申請，以徵收後可供建築之抵價地折算抵付外，其餘各項補償費依第三十一條至第三十四條規定補償之。」

因此區段徵收除了根據土地徵收條例第三十條之規定以金錢方式補償外，亦可用抵價地來進行補償；然而，一般徵收的補償費則是原則以金錢方式補償。

(2)、補償費計算方式不同

目前就實務執行上，一般徵收與區段徵收的補償費計算方式有所不同，一般徵收根據土地徵收條例第三十條之規定，以當期公告土地現值補償其地價，必要時得依據一般正常交易價格加成補償，如目前台北縣則是以公告土地現值加四成，做為一般徵收之補償地價。

然而，區段徵收目前實務上則是以一般正常交易價格評議，所以少有加成之情形。

參、我國現行土地徵收補償制度之探討

一、土地徵收補償之原則

土地徵收補償旨在彌補財產權人所遭受被徵收土地之特別犧牲，其補償費給予也是基於公平原則之維護；且該補償亦是土地徵收之合法且必要之條件，具有私有財產權人得依補償之給予

而回復其徵收前之財產狀況之功能。土地徵收補償之給予，必須再衡量公益與關係人利益後公平決定之，此乃土地徵收補償之基本原則。⁷

因此，土地徵收補償除了在填補特定人因土地徵收所受之損害，另外仍具有調整公益與私益衝突之作用。在學術理論上，針對補償有三種學說：⁸

1、完全補償說

此理論之下又有根據不同之基礎，可再細分為二種看法：

(1)、以平等原則為基礎。其認為憲法所保障之財產權內雖得依據法令自由定之，但是基於法律之前人人平等之原則，進行土地徵收便是破壞平等原則，因此為矯正不平等的侵害行為自應給予完全的補償。

(2)、以財產權保障原則為基礎。其認為以私有財產權之不可侵犯為前提，雖然財產權並非具有絕對性，並且負有社會責任，當基於公益之必要時，可依法加以限制；但是土地徵收所對於財產權之剝奪，則是已超越前述財產權限制的本旨，因此當公權力依法剝奪個人財產權時，應給予完全之補償。

2、相當補償說

此理論之下又有根據不同之基礎，可再細分為三種看法：

(1)、以特別犧牲說為基礎。其主張應對特別犧牲為相當的補償。由於，特別犧牲是相對的、活動的，因此對於補償判斷，亦應考查徵收侵害所依據之法律目的為何，以及該徵收侵害之形態，按被侵害法益性質及被侵害之程度，依照補償當時之社會理念，為客觀、公正、妥當之判斷。

⁷ 葉百修，從財產權保障觀點論公用徵收制度，初版，作者自刊，民國七十八年四月，第193頁。

⁸ 陳筱佩，前揭書(註1)，第74-80頁；葉百修，前揭書(註7)，第75-79頁；李基勝，從法律觀點對我國現行土地徵收與補償之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文，民國七十五年六月，第54-56頁。

- (2)、以公平正義原則為基礎。其主張給予相當補償，至於其相當性，應依社會觀念，正當的法律情感—公平正義原則，就具體事項判定之。
- (3)、以社會法治國家之觀點。其認為給予相當補償即可，至於補償是否相當，應以公共目的之性質及社會法治國家之基準判定之。

3、折衷說

此學說採取較具彈性、折衷的態度，採完全的補償或不完全補償，應分個別情形判定之。在多數場合，本於憲法對於財產權及平等原則之保障，就特別財產之徵收侵害，應給予完全補償。但在些許特殊情形下，則可進行不完全補償，全以個別情形訂定之。

4、小結

完全補償之理念根據，著重於讓被徵收人的生活重建，填補其所受之損害，期盼能使該被徵收人能回復徵收前之生活狀態。正如前面所提及，土地徵收之最終目的，是為了增進公共之利益，使人民生活更好更安定，因此應該對於因土地徵收所遭到受害者，能夠回覆之前的生活狀況，因此本文認為土地徵收補償費應給予完全補償，這樣才算是符合憲法保障人民財產權之宗旨。

二、我國現行土地徵收補償範圍及相關法令

我國現行有關土地徵收法令中，以土地徵收條例為最高指導原則(土地徵收條例第一條第三項)；其他相關法令如：土地法、平均地權條例、都市計畫法、促進產業升級條例、建築法等。目前徵收補償之範圍包括：

- 1、地價補償(土地徵收條例第三十條)
- 2、土地改良物(土地徵收條例第三十一條)
- 3、土地改良費用(土地徵收條例第三十二條)
- 4、營業損失(土地徵收條例第三十三條)
- 5、遷移費(土地徵收條例第三十四條)

由此可知土地徵收補償費包含上

述五項，但實際上爭議最大不外乎為地價補償，因此接下來文章中所探討之徵收補償費問題皆以地價補償為重心。

肆、研究發現

就上述針對我國現行土地徵收補償制度之研究，發現以下各點值得我們深思檢討的方向：

一、以公告土地現值為徵收土地補償計算標準，無法合理補償

目前我國徵收補償費之標準，乃是根據土地徵收條例第三十條之規定：「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。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，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。」

由此可知公告土地現值乃為徵收補償費之重要計算基準，但是目前公告土地現值與一般正常交易價格或有差距，因此現今土地徵收時所面臨最大的問題，則是公私部門間對於徵收補償費與一般正常交易價格兩者所認知的難取得一致，而產生許多爭議。

分析上述現象之原因如下：9

(一)、時間上之落差

因為地價查估是以最近一年之市場交易價格或收益價格為依據，導致查估所得之地價與公告當期之一般正常交易價格相較，將近約半年的時間差，而無法確實即時反應一般正常交易價格。

(二)、區段地價之正確性

經過劃分之後的土地區段之公告土地現值乃是以區段地價為標準，忽略了區段內影響每宗土地形

⁹參閱蕭仲弘，前揭書(註2)，第51頁。

成價格的個別因素，其價格僅可稱之為該區段內之土地價格中位數，難以反應出各宗土地的價值，而造成齊頭式的平等。

原先採取依公告土地現值作為補償標準的依據，乃是希望能平衡徵收者與被徵收土地所有權人兩者間對於土地徵收補償標準的看法間的差異；理論上公告土地現值應該是代表公告當時的土地一般正常交易價格，以作為政府課稅等相關依據。然而，或許因許多相關因素(如：稅賦、行政政策、人力等)造成公告土地現值無法真正的反應一般正常價格；既然公告土地現值已無法適時的反應一般正常價格，法律卻又賦予其如此重大的責任，因此將其作為土地徵收補償費之計算標準實在有失其合理性。

二、公告土地現值加成補償，有失公平原則

目前根據土地徵收條例第三十條第二項之規定：「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。」

加成補償其主要目的，是為了彌補前項所提的問題-公告土地現值無法即時反應一般正常交易價格，但由於該項加成指數經過地價評議委員會通過之後，是適用於整個徵收區，便會造成部分宗地的補償價格反而高過於市價，造成不公平之情事存在。

三、都市計畫區內之公共設施保留地之補償計算價格方式，無法正確反應一般正常交易價格

根據土地徵收條例第三十條第一項及平均地權條例第十條之規定：「……在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。」

實務上辦理區段徵收之地區多為都市中之農業區，變更為建築用地；若就現行法令而言，該區段徵收區內之公

共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。此種情形易造成若該保留地毗鄰高價位之非公共設施保留地時，則會拉高其補償地價，使得補償地價與其實質一般正常交易價格顯不相當。

伍、結論

綜合上述內容，可得知目前土地徵收補償費之主要癥結乃是在於：補償費與一般正常交易價格不相當。原則上，補償金額之標準，應能夠使被徵收土地所有權人能以所得之補償地價買回相當面積及同等性質之土地，使其回復徵收前之生活狀態，方為合理。

但就現今土地徵收補償費與一般正常交易價格不相當之背後真正原因，不外乎可歸因目前地政機關地價人力之不足，此種情形下為符合效率原則，不得不採用區段估價法，無法考量個別宗地情形。但由現行相關法令可得知，以一般正常交易價格為土地徵收補償之標準，實為必行之道。再者，由於土地徵收補償費關係到土地所有權人之財產保障，因此地價查估佔有非常重要之地位，馬虎不得；就現行地政機關人力限制及為保障人民之私有財產權之宗旨，建議將地價查估之業務委由專業之不動產估價師執行，藉由公正之第三人，使得土地的徵收補償費真正達到公平合理的原則，並由公部門審核監督，必能減少公私部門間認知差異，進而達到估價專業品質。

陸、徵收補償費委託估價師查估之可行性評估

不動產估價師法於民國八十九年九月十九日經立法院三讀通過，並經總統公佈，該法通過後影響著國內估價業界之生態；根據不動產估價師法第一條之規定：「中華民國國民經不動產估價師考試及格，並依本法領有不動產估價師證書後，得充任不動產估價師。」，此說明了今後必須擁有不動產估價師

執照者始可進行不動產的估價，這無形是對於不動產估價師專業上的保證。然而現今在進行土地徵收時，所面臨的最大問題即是徵收補償費標準的認定，既然現今於私部門中有一群專業的不動產估價師，何不研擬將土地徵收時對於補償地價的查估委外執行？不僅可增加公信力更可兼顧土地徵收之公平合理原則。

一、不動產估價師之取得資格

如同上述所提，不動產估價師必須經過國家考試及格，而該考試屬於國家專門職業及技術人員高等考試之等級；另外在報考資格上亦有嚴格的篩選，如專門職業及技術人員高等考試不動產估價師考試規則第四、五條中，不論對於應考者的身心狀況及專業學歷都有詳細的記載規範，更計畫於民國九十三年七月起要求應考者必須擁有不動產估價或土地估價之學分證明，藉以提高其專業性。

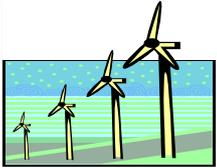
再者，針對其考試科目探討，亦可發現除了不動產估價理論外，還有不動產估價實務一科，增列此一考試科目無非是希望能夠測試出應考者的實務經驗及應用能力。考試及格標準則是於專門職業及技術人員高等考試不動產估價師考試規則第九條中規定：「以總成

績滿六十分及格。前項總成績之計算，以普通科目成績加專業科目成績合併計算之。其中普通科目成績以各科目成績乘以百分之十後之總和計算之；專業科目成績以各科目成績總和除以科目數再乘以所占剩餘百分比計算之。本考試應試科目有一科目成績為零分或專業科目平均成績未滿五十分者，均不予及格。缺考之科目，以零分計算。」

二、與地價人員評比

反觀目前於政府公家機關從事地價業務的公務人員，大多是通過國家高考、普考或基層特考而取得公務人員資格，而這些考試通常不要求是地政相關科系畢業之學歷即可報考，其考試科目也並非所有考試都有不動產估價這一科，如普通考試就沒有此科，既使有也侷限於理論上，並未如不動產估價師考試般針對不動產估價而設定考試科目。

而且公部門之地價人員，常因職務需要而調動，如此便無法與私部門的估價師一般累積估價方面的經驗，而難以迅速掌握地價，也使得經驗上的傳承不如私部門的估價師。再者，公部門之地價人員數量有限，常是一至三人管理一個市鄉鎮土地的地價，業務量繁重，也無法對轄區內各宗土地進行全面性的了解。

| | | |
|---|---------------|-----------------|
|  | 不動產估價師 | 地價人員 |
| 考試等級 | 高考 | 高普考/基層特考 |
| 考試資格 | 大專院校地政相關科系畢業 | 高中以上學歷/科系不拘 |
| 相關考試科目 | 不動產估價及不動產估價實務 | 不動產估價 (普考沒有) |

表一、不動產估價師與地價人員背景資格比較

三、小結

綜觀上述之比較，可清楚得知不動產估價師其在不動產估價方面具有相當

之專業公信力，不僅學歷及專業知識都經過國家考試嚴格的把關，其執業之後的估價作業程序都必須遵循相關法規規

範，對於當今估價業人才良莠不齊的情形有所助益；再者其專業資格上，公部門亦可以藉用私部門專業人才來解決目前進行土地徵收地價補償查估之業務，以解決現行人力不足的問題。

柒、建議方案

➤ 立即可行之建議

(一)、由政府機關委託不動產估價師公會或各大專院校對不動產估價師進行訓練
自不動產估價師法公佈至今總共舉辦過三次考試，全國目前只有 163 位考試合格之不動產估價師，再者，由於相關規則都正在起步階段，爲了避免委外單位與地政機關人員作業上之衝突，建議應由政府機關委託或獎勵不動產估價師公會或各大專院校開設相關課程，使不動產估價師了解公部門地價查估的作業流程及方式，讓其雙方在將來之互動配合上有更加之默契。

(二)、鼓勵現行地價人員進修不動產估價課程

如上述所示，目前地價人員在土地估價專業知識方面上仍有加強之空間，因此建議主管機關應鼓勵地價人員在職進修，或參加估價師高考，取得估價師資格，並且獎勵通過資格考試的人員，如：給予表揚敘獎或依其才能優先遴選適任職務等。雖然現今地價人員無法參加不動產估價師特考考試，但主管機關可開辦不動產估價之理論與實務上的相關課程，供地價人員參與，充實地價人員對於不動產估價的專業，俾使地價人員能確實做好把關監督的職責，避免造成外行監督內行的窘境出現。

再者，地價人員間的經驗傳承亦是相當重要，由於各轄區都有獨到特殊之處，所以，縱使有豐富的不動產估價知識或專業，也不一定能夠在短時間內全盤了解其所負責轄區內的情形，因此，地價人員應建立標準的作業程序，使作業流程一致化，再加上

資深地價人員對於轄區了解的經驗傳承，可使地價業務不致因爲職務上的調動，而產生銜接上的問題，亦能提昇地價人員的專業素養。

➤ 長期性建議

(三)、政府部門應嚴守審查監督之責

將來若將土地徵收地價補償查估之業務委由不動產估價師執行時，主管機關應先訂定詳盡之審查監督規範，以供政府地價人員與不動產估價師遵循，才能避免弊端的產生。政府地價人員在其中所扮演的角色，則是監督審查之責，必須秉持爲民服務，公正、公平之原則爲民眾把關，真正改善土地徵收補償制度目前存在的問題。

由於業務委外乃是希望在不增加成本之前提下，提昇服務品質，因此本單位建議以下事項：

1、委外機關財務與技術之可行性評估

公部門就該年度可委外之項目於先前就須有前瞻性之規劃，就是項業務試算財務需求量表，預估經費提報，亦就其技術先行分析，依土地地形、地勢、交通等因素考量估價師之信譽與專業認可經驗；在審核預算時，充分向民意代表說明，使他們了解並支持委外經費，並靈活政策之執行。

2、擬定受託者的評比基準

此項委外業務的受託者選取建議採取招標方式，並要求競標者提供相關資歷及近兩年該估價師所承辦的案例、委託業務計畫書等等資料，以政府機關評估其資格審核。

3、制定委託契約

由於委外業務乃是屬於政府公部門與民間私部門的契約合意行爲，因此雙方應事先說明彼此的權利義務，若雙方有違約事宜則有所規範之；並建議將此契約納入消基會公平交易法中。

4、要求受委託者製作標準化作業程序表

在確定受委託者之後限期內要求受委託者制定標準化作業程序表，以

供將來政府部門監督進度的指標，同時亦可請相關單位研議討論納入標準化作業程序之中，可供後續其他委外作業依循規範；並且要求受委託者工作中繳交工作進度報告。

5、公部門不定期監督審核

委託單位除了定期要求受委託者繳交標準化作業程序表外，更應採取不定期抽查行動，以監督受委託者的執行狀況，並給予適時的協助及指正。

6、政府委託單位應嚴審受託者之查估結果

針對受委託對象所繳交的查估報告，政府機關應嚴格審核，為民眾權益把關，秉持公平公正合理的原則。

7、擬定懲處失職的受託單位

由於委外業務在控管方面需要更加嚴格的標準，因此在實施之前政府單位應擬定懲處方案，例如：對於失職的受託單位給予記點或限制投標政府部門未來兩年內的委外相關業務業務。

8、建立健全的仲裁機制

由於土地徵收乃是利用公權力的手段，強制剝奪人民的財產，以提昇全民的利益。而常常又因徵收者與被徵收者之間的認知差異，難免造成受徵收者的反抗與不滿。

以往若有徵收疑義通常仍是請該縣市主管機關出面調解，但易對民眾產生自家人自打圓場的感覺。因此建議籌備地政(不動產)仲裁機構，做為公正的第三者來做調解。根據仲裁法第六條之規定：「具有法律或其他各業專門知識或經驗，信望素孚之公正人士，具備下列資格之一者，得為仲裁人：

- (1)、曾任實任推事、法官或檢察官者。
- (2)、曾執行律師、會計師、建築師、技師或其他與商務有關之專門職業人員業務五年以上者。
- (3)、曾任國內、外仲裁機構仲裁事件之仲裁人者。
- (4)、曾任教育部認可之國內、外大專院

校助理教授以上職務五年以上者。

- (5)、具有特殊領域之專門知識或技術，並在該特殊領域服務五年以上者。

由於仲裁之效力等同於法院之確定判決，但不論是在效率或效力方面都較為快速；因此若地政(不動產)仲裁機構能夠真正成立，將更可落實我國憲法對於民眾私有財的權利保障，並增進公共建設的實施速度。

- (四)、制定估價操作規範，讓委外單位有所遵循

為因應將來查估委外執行的可能性，地政機關應以不動產估價技術規則為範本，共同訂定地價查估操作規範，這不僅可以讓不動產估價師了解公部門的估價程序，使得不動產估價師的估價報告書能夠符合公部門的要求，而減少未來往來解釋之時間浪費，更可將估價程序透明化，以昭公信。

- (五)、促進全國公會之建立

依不動產估價師法第二十二條第一款規定：不動產估價師領得開業證書後，非加入該管直轄市或縣(市)不動產估價師公會，不得執行業務。由於目前各縣市不動產估價師公會只有台北市已成立，高雄市正在籌備中，所以，若要不動產估價師制度運行全國必須先使全國各縣市之不動產估價師公會成立方可，因此，政府機關應給予必要的協助，盡快建立各縣市之公會。

依不動產技術規則規定，營造或施工費標準、利潤率、建物耐用年數表、建物工程進度營造費用比例表、建物之殘餘價格等應由不動產估價師公會全國聯合會(簡稱全聯會)制定公告，但要組成全聯會需由七個縣市之公會發起組織，因此，不動產估價師公會組織若能早日健全完整，則不但能使不動產估價師在作業上有所依據，而政府機關在進行委外地價查估工作時，不論是在人力調度或是規範上都能夠更靈活完善。

(六)、不動產估價師進入土地徵收補償程序之時機

依土地徵收條例第十一條規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」需地機關應先協議價購才可申請徵收，因此，此時不動產估價師就可先行進行徵收土地的地價查估，做為需地機關與土地所有權人協議價購時的依據標準，以縮短作業時間，也可避免需地機關與土地所有權人的衝突。

假若需地機關與土地所有權人間的協議價購不成而進入徵收程序時，則不動產估價師則可以公正的第三人，查估地價作為徵收補償的標準，減少公部門與土地所有權人間的衝突，使得徵收作業能順利進行，土地所有權人得到合理公平的補償，而達成雙贏的局面。

(七)、增修或引據相關法令

目前土地徵收所據的法源基礎為土地徵收條例，而其中對於徵收補償費明訂以當期之土地公告現值為準，必要時得加成補償成數，並未詳細規定其他種類徵收補償標準依據，故為求不動產估價師所查估之地價作為徵收補償標準依據的適法性，應增修或引據相關法令，使得政府部門委由不動產估價師查估地價時，不至淪為參考數據，而能確實發揮作用。

行政程序法第十六條第一項之規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」給予此項委外業務法令上的依據。

此外，根據目前相關法令之規定土地徵收補償費之查估應該是政府地政機關地價人員之職責。因此若預期將徵收補償費之查估委由不動產

估價師來執行，勢必於法令層面上不合理；因此增修相關法令勢在必行。

目前而言應修訂之法令規章可分為以下幾方面來說明：

1、法源基礎：

平均地權條例第十條：「本條例實施地區內之土地，政府於依法徵收時，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價，其地上建築改良物，應參照重建價格補償。」

而特別法土地徵收條例第三十條：「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。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，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。」

此兩條文為現今土地徵收時地價補償標準之法源及作法，若將來要以不動產估價師所查估之價格當做徵收補償之標準，則建議可在此兩條文中加入一但書如下：

「徵收補償費除以公告現值為標準外，亦可以國家考試合格之不動產估價師所查估之地價為標準。其相關辦法由中央主管機關訂定之」

2、實施作法

除了法源基礎外，應另訂「徵收補償地價委由民間查估辦法」，並於其中規範以下事項：

- (1)、查估者之資格
- (2)、可妥由民間查估之情形
- (3)、選擇查估者之程序
- (4)、查估準則方法
- (5)、主管機關監督責任
- (6)、審查制度
- (7)、異議處理
- (8)、罰則

如此方能使委外作業過程標準化與嚴謹化，使得主管單位與民間都有法可依尋，才不會使民眾權利受損，進而提昇政府公信力，達成雙贏的局面。

3、不動產估價技術規則、地價調查估計規則、土地建築改良物估價規則的修改：

目前政府機關進行地價與建築改良物查估時，所依據的規則為地價調查估計規則、土地建築改良物估價規則；民間估價師則以不動產估價技術規則為規範。其中地價調查估計規則與不動產估價技術規則對於素地價格的求取方法不盡相同，然而就估價學理論而言，不動產估價技術規則所規範的方法較齊全，所求得的價格亦較為嚴謹。

所以建議將此三規則合併成「估價法」，一方面訂定各式估價方法與準則，並統一報告書格式；一方面也可增進政府主管機關估價方法，使得國內不動產估價更趨於專業化與公正化。

4、其他相關法規之修改

在眾多法規條文中，與地價徵收補償有關之法條亦不少，因此應予以一併修訂，才會使委外作業更臻完整。

捌、參考資料

- 1、司法院大法官會議決議釋字第四百號解釋
- 2、陳筱佩，行政上損失補償制度之研究，國立中興大學法律研究所碩士論文，民國七十年五月。
- 3、李鴻毅，土地法論中國地政研究所，民國八十三年九月第十九版。
- 4、葉百修，從財產權保障觀點論公用徵收制度，作者自刊，民國七十八年四月初版。
- 5、陳新民，憲法基本權利之基本理論(上冊)，作者自刊，民國八十五年一月四版。
- 6、楊松齡，財產權保障與公用徵收補償之研究，經社法制論叢，第九期，民國八十一年一月。

- 7、行政院三十五年判字第二十三號判例即謂：「國家因公共事業之需要，應可徵收私有土地，然須依照土地法規定之土地徵收程序，使得為之。」
- 8、林圭宏，土地徵收程序之研究 由民間參與公共建設觀點論之，國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 9、史尚寬，土地法原論，正中書局，民國六十四年二月台五版。
- 10、黃宗樂監修，地政法規全書，保成文化事業出版公司，民國八十二年。
- 11、王杏泉等，土地徵收補償費之研究，內政部地政司，民國七十七年八月。
- 12、李基勝，從法律觀點對我國現行土地徵收與補償之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文，民國七十五年六月。
- 13、溫豐文，現代社會與土地所有權理論之發展，五南圖書出版公司。
- 14、溫豐文，土地法，作者自刊，民國八十四年九月六版。
- 15、高源平，公共建設用地徵收適當補償標準及取得策略之研究，國立政治大學地政研究所博士論文，民國八十年六月。
- 16、來璋，土地法規大綱，中國地政研究所，民國七十七年。
- 17、蕭仲弘，改進我國土地徵收補償制度之研究，私立逢甲大學土地管理研究所，民國八十六年六月。
- 18、黃素惠，市地重劃區地價訂定及徵收補償，台北縣新莊地政事務所。
- 19、來璋，台灣土地徵收問題，台灣商務印書館，民國六十三年五月初版。
- 20、人與地，「現行徵收補償制度之商榷」，人與地第一百三十八期，民國八十四年。
- 21、人與地，「不動產估價師法公布實施後政府地價地稅制度應有之變革」，人與地第二百零六期，民國九十年二月。
- 22、感謝政治大學楊松齡教授、陳立夫教授、陳奉瑤副教授及台北大學陳明燦教授指導。