

公告土地現值制度變遷之分析 及其對市價徵收政策之影響*

陳建元、李秀珍**

《摘要》

從民國 101 年 9 月 1 日起所有土地徵收將按市價補償，徵收制度正式與實施近 50 年的公告土地現值制度脫鉤。這新舊制度之轉軌，舊制度必遺留一些問題且伴隨新制度所產生的新問題，都將是新制度必須要克服的挑戰。因此，本文以新制度經濟學派中之公共選擇理論的觀點，探討影響公告土地現值制度變遷的制度性結構因素為何？以及其所遺留之舊問題對新制度有何可能的衝擊？為本文探討的重點。本文發現公告土地現值制度的變化，確實如公共選擇理論所認為的，乃是以政治市場的邏輯推動其制度演化的方向，尤以政治人物與官僚機構的利益為優先考量。因此，爾後接近市價的改革如兩價分離與估價比率制，不但沒有成功，反而造成一些怪象，如集中調高公告土地現值於免稅地與農地，而高都市化與新興發展潛力之地區，其地價則依然遠低於市價。因此，以政治考量與利益為優先是讓公告土地現值制度無法與市場脈動做連結的主要障礙，公告土地現值演變到最後竟使有些地區土地其加成補償高於市價，而新制之按市價徵

投稿日期：102 年 9 月 11 日；接受刊登日期：103 年 5 月 20 日。

* 作者們非常感謝匿名審稿者所給予的寶貴意見，都使這篇文章更為成熟，並給予作者們學習與精進的機會。當然，本文的文責由作者們自負。

** 陳建元為逢甲大學土地管理學系副教授（通訊作者），email: cyuan@fcu.edu.tw。
李秀珍為逢甲大學土地管理研究所碩士。

收之價格反而可能較舊制低，其所遺留的問題對新制反而造成衝擊。基此，未來如何讓市價徵收制度之設計，其市價認定須能降低政治力之干擾，則新制度才可長久。同樣地，客觀處理舊制度遺留之問題亦是在於避免政治或行政力過度的介入，才可使新舊制度順利轉軌。

[關鍵詞]：公告土地現值、按市價徵收、新制度經濟學、公共選擇、制度變遷

壹、前言

近年來國人對於目前臺灣土地政策與制度的不滿似乎到達了頂點，主要原因有二；一是不動產價格的持續飆漲，造成民眾貧富差距日益惡化，而過低的地價稅與土地增值稅制度，讓臺灣成為土地投機的天堂（周茂春，2011），但民眾卻成為金錢遊戲下最大的輸家。其次，在多起土地徵收的抗爭事件中如苗栗大埔與中科四期二林園區之徵收，因媒體大量報導與不斷推升的對抗氣氛下，給大眾留下一個徵收價格過低與政府過於輕率使用合法暴力的印象，讓人覺得徵收土地強迫移轉土地所有權，充滿著不公不義（顏明樟，2011）。土地政策已到了必須做改變的時候了，而這也成為 2011 年總統大選的主要議題之一，即如何實踐土地與居住的正義。

在選舉的壓力下，馬英九政府很快的做了回應，提出了相關地政法令的修正案。主要是不動產交易實價登錄，掌握市價，但仍依傳統的公告土地現值制度作為課稅的基礎，迴避了按市價課稅下既得利益團體可能的強大反彈。其次，在土地徵收方面，則是很明確的提出按市價徵收的政策，完全捨棄了傳統上以公告土地現值為基礎的徵收補償制度，於民國 101 年 9 月 1 日正式開始實施。當然，市價登錄或進而按市價課稅，以及按市價徵收土地，看來似乎是將以往不合理的土地政策與制度導向了較為正常化的發展，如此也較符合社會正義與大眾的期待。而這兩項重大的土地政策改革中，無疑地公告土地現值都是被檢討與希冀被改變的制度。公告土地現值制度在臺灣一直是地政業務的核心也是平均地權政策的主要執行工具（覃怡輝，1995），它長久以來雖備受爭議卻一直被使用至今。一項制度或政策長久以來不動如山，需做政策分析，需要了解為何一個政策或制度，能被相關利益團體所組

成的「政策網絡」(policy network) 牢牢掌握而無法被改變，形成所謂的「制度路徑依賴」(path dependence) (North, 1990)。一旦它被改變時更需要做分析，需要了解這個穩定多時的制度均衡為何被打破，制度演變的不變與變都是值得作公共政策與制度分析的 (John, 1998)。但更重要的是舊制度均衡被打破之際，新制度均衡必是無法在一夕之間形成，而是需要相關利益團體重新不斷地互動、妥協，進而漸漸的在各方群體之間重新形成共識而形成一個新的制度均衡 (Kasper & Streit, 1998)。如同，臺灣公告土地現值制度變動之際，各方意見不一，估價師、政府官員、不動產業者彼此都有不同看法，各方都在尋求新的制度均衡點與共識 (陳建元, 2012)。

以往公告土地現值制度相關研究，多著重於某一時點的某項問題做分析，在此制度變遷的關鍵時刻，實在非常需要一個有系統的回顧，透過歷史與時間向度的動態分析，了解臺灣公告土地現值制度變遷與演變路徑的原因，不但可以更深刻了解此一對臺灣社會影響重大的制度是如何發展與演化的，也可對於之後市價徵收制度的設計與調整，能更有效運用過去成功與失敗的經驗。因此，本文最主要的目的就是，首先透過「新制度經濟學」(new institutional economics) 與「公共選擇理論」(public choice theory) 的觀點，回顧與分析公告土地現值的制度變遷，了解影響其變遷的關鍵因素與動能為何？觀古鑑今，從歷史的演變中，我們學習到了什麼？其次，新制度的實施不但不在一個制度真空狀態下進行，新制度的推行永遠必須在舊制度遺留的問題糾纏中，緩步前進 (Yu & Kwan, 2003)。公告土地現值制度到底演變至今所留下的現狀與問題為何？對於新制度來說，有何舊制度遺留的問題要處理？市價徵收政策必須在推行新規定與處理舊問題之間取得平衡，方可取得政策目標的實踐。

貳、制度變遷理論觀點：新制度經濟學與公共選擇理論

新制度經濟學近來成為研究制度的一個熱門理論，它不像舊制度經濟學全面批評傳統經濟學的理论基礎，它一樣承繼傳統經濟學的基礎如方法論上的個人主義、邊際成本分析與效用 / 利益極大化等。但另一方面它承認傳統經濟學對於完全資訊與經濟人「完全理性」(perfect rationality) 假設的不合理。強調因為現實世界的資訊不完全與經濟人的「有限理性」(bounded rationality)，所以制度才有存在的必要，制度的經濟功能便是透過一個明確的遊戲規則以提供資訊，抑制投機行為，

降低交易成本 (Kasper & Streit, 1998)。而新制度經濟學的應用在政治學與政府組織架構上，主要以公共選擇理論為核心，其乃是利用經濟學的假設與方法研究政治行為與政府機關的運作方式，理論發展迄今已經提供我們對於政治行為與政府行政有了更為深刻的了解。公共選擇理論的研究範圍包含選民、政黨選舉、官僚與國會議員。本文主要著重於 Niskanen (1971, 1995) 對於官僚機構與官僚行為之研究，他認為官僚亦是經濟人，他們的自利行為體現在個人公職生涯與機構利益（預算與人員）極大化出發下，有別於傳統韋伯 (Weber) 對於官僚中立的看法。其次，本文亦從公共選擇對於政治人物看法出發，認為政治人物之自利主要在於追求選票極大化。因此，政策參與者都存在各式的「尋租行為」 (rent-seeking behavior) (Buchanan & Tullock, 1982; Olson, 2000)。

因此，政府組織與政策的演化與市場組織極為不同 (Arrow, 1970)。即一個按政治市場邏輯，以滿足政治與官僚機構最大利益為原則下演化；一個按市場邏輯，以生產利潤極大化與消費者效用極大化為原則演化；後者會隨著競爭，汰弱留強，較具經濟效率；而前者卻因缺乏競爭與價格機制，其演化結果，反越來越沒效率 (Pennington, 2000, 2011; 陳建元, 2010)。因此，政治人物與行政官僚的利益的合作與衝突，是影響政策變與不變的主因，臺灣在 1990 年代步入民主化後，政治與行政的關係不再只是合作，兩者之間的競合關係是影響臺灣公共政策走向的一大變數 (陳敦源, 2002; 陳建元、施志昌, 2010)。因此，在本文的分析在「微觀層次」 (micro level) 上遵循公共選擇的觀點，政治人物與官僚都是經濟人，依選舉產生的政治人物則假定其以選票為其決策之優先考量，而官僚則以其機構利益或個人職場利益為優先考量，進行分析。

公共選擇與理論由於其立基於經濟學的假設與理論基礎，運用在政治與行政組織、制度、與行為的研究上也越來越多，形成一個所謂「理性選擇」 (rational choice) 制度論，有別於原來傳統採取文化途徑與從社會整體觀點的社會學制度論，以及折衷兩者觀點的歷史制度論，這三者也形成公共行政近來熱門討論的新制度論 (new institutionalism) 的核心觀點 (Hall & Taylor, 1996; March & Olsen, 1984)。但三者的研究取向與本體論的觀點，仍有不少的歧異與討論，如理性選擇分析著重於個體利益極大的行為如何改變制度設計及達到制度均衡，然而學界往往批評其分析缺乏動態，其理性的假設似乎仍是完全理性而與真實世界有差距 (Marsh & Stoker, 2002)。制度設計不可能再真空狀態下進行，不受其他干擾，也不可能估算所有制度設計可能帶來的副作用 (黃宗昊, 2010)。即便在新制度經濟

學中，也有不少學者指出不管是利用博弈理論或交易成本估算的制度設計或分析，這都屬靜態的均衡分析，且假設上仍是新古典經濟的完全理性而非有限理性（Langlois, 1992; Langlois & Foss, 1999; Rutherford, 1989）。若依經濟人是有限理性的假設則任何制度設計都不可能完美，人也不可能如同賽局理論般，一下子就理性計算找到最佳策略，況且在現實世界中制度設計也不可能一個真空實驗室中進行，不受舊制度或其他外在因素或制度的干擾。所以制度雖是由人所設計，但其演變的結果卻是沒有人可以事先準確估算其所有可能的結果。也因此較小尺度上的制度設計與均衡或許是較適合用理性選擇如賽局理論解釋為何制度會變成如此，但在較宏觀層次上的制度改變，則其改變與結果就不是被某人或機構所刻意設計出來的，制度的變與不變是在無數參與者不斷互動與試誤的過程中發現與適應中所產生出來的（Yu, 2001）。所以本文雖然立基於公共選擇的假設，但並非如同應用賽局理論之完全理性之傳統理性選擇之均衡分析，而是強調有限理性的觀點，即這些行動者是需要時間去學習以找出他們的最大利益與行動策略為何。所以 John（1998）指出採取演化的觀點可使理性選擇從靜態分析走向動態，不但不會對所調理性選擇強調個人偏好有所妨礙，反而更能呈現偏好是如何隨著時間被形塑而成。

North（1990）運用強調有限理性的「演化經濟學」（evolutionary economics）中的「報酬遞增」（increasing return）與「路徑依賴」（path dependence）的概念來解釋宏觀層面的制度變遷。以往經濟學往往假設生產報酬遞減，但由 David（1985）首先提出證明，並由 Arthur（1994）進一步拓展，說明實際上有很多情況，生產報酬不但不會遞減，反而會隨著規模而不斷遞增。這是因為每增加一個使用者，其本身會帶來正的「網路外部性」（network externality），會使強者越強，進而獨霸整個市場，形成制度或技術的路徑進依賴，即使有較佳的技術或制度產生，也不會被替換。著名案例有 QWERTY 鍵盤的設定、石油燃料、微軟視窗系統等（Arthur, 1994）。所以制度一開始的設計可能是好也可能是壞，但都會隨著時間因為使用者越來越多或是影響層面越來越廣，形成一個越來越強的自我強化效應，進而鎖定（lock in）制度演變的一個方向，使一個即使不好的制度也越來越難被改變。這有可能因為大部分人已經形成一個慣性或是因為既得利益團體的力量過大，使改變這個制度的交易成本太高。因此，從宏觀層面與動態演化的觀點來看，制度演化具有不可測性，其制度演化的初始條件、偶發因素與積累的報酬遞增都有可能對於制度演化方向產生重大影響。而這與新制度論中的歷史制度論的看法非常接近。歷史制度論重視現實世界的難題與大問題及時間的動態分析（Mahoney &

Rueschemeyer, 2003; Pierson & Skocpol, 2002) , 因為「時間過程」的分析對於當下有其政策選擇的意涵, 以及這個政策選擇也同時影響了未來可以選擇的政策範疇。所以時間與事件的次序對於制度演化的路徑選擇與依賴扮演著關鍵的影響要素 (Pierson, 2000; 柯志明, 2001) 。而「重大關鍵時刻」(critical junctures) 形成的原因與政策選擇, 當然更是對制度變遷有重大的影響, 也需要透過整體的脈絡與時空分析, 對於制度變遷的因果關係, 才會有更深的了解。類似的研究也曾運用在臺灣健保制度分析 (林國明, 2003) 、臺灣憲政體制的變遷等 (蘇子喬, 2010) 。

所以, 本文欲探討公告土地現值制度的變遷, 確是一個現實世界的難題與宏觀層級的制度演變的問題。而公告土地現值制度也歷經好幾次關鍵時刻的改變, 所以在討論的主體上是與歷史制度論的研究觀點類似, 即強調時間的動態與整體脈絡的分析與真實世界的難題, 並分析制度路徑選擇與依賴如何演化。但在微觀層級上, 政策參與者的行為假定上則是依循公共選擇理論所指稱, 政策參與者亦是理性的經濟人, 但並非完全理性而是演化經濟學之有限理性觀點, 而決策也是在其有限理性下計算其利益極大化, 並嘗試探索發現與如何適應著制度規則的改變。也就是說本文主要從新制度經濟學觀點出發, 嘗試說明微觀個體行動與宏觀制度之間如何相互影響, 造成制度變遷。¹

參、公告土地現值制度從兩價合一至兩價分離

一、以課稅為主之初始制度功能設定

規定地價、照價徵稅、收買與漲價歸公, 是孫中山先生平均地權之主要想法, 公告地價與公告土地現值制度, 便是在為了落實此理想下所形成的制度 (徐貴雀,

¹ 新制度論中的理性選擇制度論、社會學制度論與歷史制度論, 雖然都是談論制度但彼此卻有研究本體論上的兩難, 到底是方法論上的個人主義還是全體主義以及個人選擇與結構限制之間因果關係的爭論。當然社會學制度論與以經濟學為基礎的理性選擇制度, 有較大的差異。理性選擇與歷史制度論雖有其差異之處, 但兩者之間的界線並非涇渭分明, 而兩者之間如何整合則學界尚未有定論。但感謝匿名審稿者的指正, 須將本文對於制度研究的新制度論的出發點, 做更清楚的闡釋。如同學者指出新制度論研究者在「方法上至少要闡明自己是應用經濟學或是社會學為出發的新制度論。不然在方法論上就可能出現解釋的矛盾, 最重要是因為到目前為止, 社會科學界在研究方法上的大一統架構還沒有出現」(陳敦源, 2002: 43)。

1991)。而公告地價與公告土地現值應有之關係，可追溯至民國 19 年土地法立法 9 項原則之附帶說明。該說明指出，土地法於實施上能否得到所預期的效果，稅率之輕重，關係甚大，假如稅率高，則可以低估土地價值，打銷高稅率所帶來的負面效果，若稅率輕微，可以估高其土地價值救濟之。而當時各國實行地值稅，其估計土地價值高至市價相當者，實占少數，平常不過達市價 50%-70% 為止，因此，稅率輕重，與估計地值高低，因政策關係而互為因果（張維一、許松、鄭明安，1981）。所以，當時的政策邏輯僅考量課稅的目標，也認為土地價值之查估沒有必要追求與市價的一致性，在現實面若欲求提高政策執行之可行性，以民國 45 年當時土地增值稅最高累進稅率高達百分之一百來看，在稅率過高的設計下，低估土地價值，實屬必然。

所以到了民國 53 年實施都市土地平均地權條例，其第 31 條規定，直轄市及縣市政府對於轄區內之都市土地，應分別區段、地目、地價等級經常調查其「地價動態及市價」，編製土地現值表，每 6 個月提經都市地價評議委員會評定，予以公告，作為都市土地權利變更登記時，申報土地現值之參考，此乃公告土地現值制度功能最初單純的設定。即公告土地現值僅作為土地移轉或設定典權時申報移轉現值之參考與審核申報現值之依據，此時土地初始值之決定仍然被稅率所牽絆。

而我國絕大部分都市土地之公告土地現值之初始估值，亦源自公告於民國 53 年 7 月，以及民國 57 年依據上述條例臺灣省施行細則第 129 條及臺北市施行細則第 118 條規定，在第 1 次土地現值表未公告前，以公告地價為公告土地現值（內政部，2007）。民國 66 年修正平均地權條例第 64 條亦規定，在舉辦規定地價或重新規定地價之當年，應以公告地價為公告土地現值，即所謂二價合一。都是為了課徵地價稅與土地移轉時申報移轉現值之參考與審核申報現值之依據。

二、制度朝向多功能演化

民國 66 年都市平均地權條例，修正為平均地權條例，除維持上述二價合一制度外，並於第 46 條新增「…及作為補償徵收土地地價之依據」之規定，此乃公告土地現值制度功能，開始從單一課稅目標走向課稅與徵收補償之多元功能，公告土地現值制度多年的爭論也從此開始。評定公告土地現值制度，究應從高或從低，終陷於兩難之困境。就納稅義務人而言，課稅價格高低與公告土地現值高低成反比，即公告土地現值越高，對於土地所有權人越不利；土地徵收補償地價高低與公告土地現值高低呈正比，即公告土地現值越高，對於土地所有權人越有利。另就政府而

言，土地徵收地價之補償高低與公告土地現值高低成反比，即公告土地現值越高，對於政府越不利；課稅價格高低與公告土地現值高低呈正比，即公告土地現值越高，對於政府越有利，但需繳稅之土地所有權人反彈也越大。使調高公告土地現值陷於兩難。調整結果，也僅在勉求二者之間的可以接受的價格。

因此，公告土地現值制度同時納入課稅與徵收之功能，實是土地政策實施的絆腳石，如林英彥（2006）便主張地價查估與課稅或補償間的關係應該清楚的切割，使地價一元化，是解決公告土地現值偏離正常交易價格之唯一方法。其他如林明輝（1996）、魏寶桂（2004）、李義隆（2006）等，都一致指出公告土地現值制度面之設計，造成一價卻用途多樣化，但彼此卻相互矛盾。爾後公告土地現值制度朝向多功能的制度演化，更是一發不可收拾，成為一個其他機關所愛用的制度，成了各式各樣的檢核標準。如黃亮猛（2007），便指出國內應用公告土地現值之相關法規即有 82 個之多，應用公告地價或申報地價之相關法規亦有 20 個，而各法規用途多元、性質互異對價格高低之要求亦不同。² 各機關愛用公告土地現值制度的結果，造成查價單位更無法客觀中立的評定合理地價，也使公告土地現值的制度有了如同「報酬遞增」（increasing returns）的效果，使它的制度更難改變，它的改變也成為一個更為複雜的問題。

² 利用公告土地現值之相關制度與法規還有如中央機關辦理區段徵收土地標售標租及設定地上權辦法規定，設定地上權應收取地租，地租之收取標準按訂約當期土地公告地價年息百分之五計收；國有財產產籍管理作業要點，規定土地之財產價值按當期申報地價計算；公路用地使用費徵收辦法，規定使用費費率按各縣（市）平均公告地價百分之五金額為基準；信用合作社資產重估辦法（90 年廢除），規定社有土地重估增值，最高不得超過公告地價；新市鎮開發條例，規定未依投資計畫進度開工或進度落後，經通知限期改善，逾期仍未改善者，處以該宗土地當期公告地價百分之二以上百分之五以下罰鍰，經再限期於三個月內改善，逾期仍未改善者，得按次連續處罰；臺灣省河川管理規則（91 年 8 月廢止），規定其他使用行為之使用費應按照鄰近公告地價百分之四徵收之。另有關公告土地現值亦提供多元政策功能如中低收入老人生活津貼發給辦法，規定合理之居住空間，其評定基準土地價值之計算，以公告土地現值為準據；公有山坡地放領辦法，規定放領地價以七十九年之公告土地現值為計算標準；山坡地開發利用回饋金繳交辦法，規定回饋金之計算方式，應依其開發利用程度之類別，以水土保持主管機關核定水土保持計畫或簡易水土保持申報書之計畫面積與其當期公告土地現值乘積百分之六至百分之十二計算。身心障礙者生活補助費發給辦法規定，土地之價值，以公告土地現值計算。以上類似利用公告現值之相關規定非常多。

三、二價分離制度時期

基於上述原因，中央政府於民國 79 年便修正土地平均地權條例，並在民國 80 年分別辦理公告地價與公告土地現值，制度正式走向所謂兩價分離。希望使公告土地現值不再受公告地價所牽絆，而使政府公告的土地價格能夠發揮應有的政策功能，達成所謂平均地權，地利均享的理想。然而制度演化的結果，卻依然沒有朝兩價分離政策所希望的目標前進，反而與市場地價更加偏離。

民國 79 年修正之兩價分離制度，並於民國 80 年實施，就是希望兩價都能某種程度縮小與市場地價的差距，使地價漲價之不勞而獲能夠大部分歸公，增益各地方政府的財政收入，進而增加地方公共建設的質與量。而土地徵收也能接近市價，避免抗爭。因此，於民國 81 年中央政府便祭出當年公告土地現值調幅不及 40% 之縣市，82 年度中央將削減其地方補助款之政策。地方政府為避免被中央削減地方補助款，部分縣市便以調高農地公告土地現值作為「上有政策、下有對策」的最佳解決方法，因為民國 72 年修正農業發展條例規定，農業用地依法作農業使用期間，移轉與自行耕作之農民繼續耕作者，免徵土地增值稅，加上民國 76 年田賦之停止徵收。因此，調高農地的公告土地現值，便是一個最符合地方行政體系利益的作法，因它既可滿足中央的檢核標準，又不會激起民眾反抗的聲浪。地方上這樣口徑一致地追求市價，造成部分縣市農地公告現值於民國 79 年至 84 年間，以倍數調漲，調幅較大者，大都為徵收土地及移轉可免課土地增值稅之農業用地（內政部，1996）。因此，在兩價分離制度時期，從民國 79 年起農地的公告土地現值開始與市價接近，在加成後的徵收價格其實已與市價不遠，甚至會超過。但公告地價卻仍低於公告土地現值甚多，甚至大部分僅占一般正常交易價格 10%-20%。此問題將會形成未來市價徵收政策施行一大阻礙，將詳加討論於下一節中。

所以在此時期，公告地價一方面越加偏離正常交易價格，而另一方面公告土地現值卻集中調高於免稅地與農地，當然查價人員對於應稅地所查估之市價，都明知高於公告土地現值甚多，但礙於公告土地現值制度設計，無法據以調高公告土地現值，所以只好便宜行事自行打折減價後提交地價評議委員會審議通過。但當時的作法將會與政府於民國 87 年所欲實施的行政三法之精神有所衝突，因為其強調行政行為須遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，避免不當的政府行政行為以增進人民對行政之信賴，如林永成（2001）便指出，當時地價人員在面臨「行政程序法」之實施，卻仍然承襲並憑藉

著所有舊往的認知和相關之地價法規及行政解釋函令等之規定，據以為便宜行事作業，將會造成相當大的困擾及衝擊。為此，在民國 86 年 7 月臺南縣政府首先成立「公告土地現值改進小組」，於評議公告土地現值時，採取改進現行地價評議提案方式，將地價動態資料（即所謂擬評現值區段地價，後來成為土地徵收條例施行細則所稱之土地一般正常交易價格）及調整之公告土地現值區段地價二者提交地價評議會，由地價評議會評議後照案通過或修正通過（余保憲，2002）。所謂「照案通過」之現值區段地價，指公告土地現值之區段地價與擬評現值區段地價相同，此大都為免稅地或農業用地或老舊市區土地之地價，因與市價相同，所以「照案通過」。而「修正通過」之區段地價，大部分為應稅地，因與擬評公告土地現值區段地價不同，因此以「修正通過」為之，由地價評議委員會背書，查價人員不再將所查估之市價自行便宜行事減價提評，以減輕查價人員之法律責任。在此看來地價評議委員會也不過像是一個合理化的橡皮圖章，而非實質的審查。

因此，兩價分離的制度最終並沒有按照當初設定的政策邏輯前進，即往接近市價的方向演化。反而這兩種價格的演變方向與邏輯，變得越加與市場價格的變化趨勢不同或無關。但其實這兩種價格的變化還是有邏輯可循的，只是這個邏輯不是依照市場機制的，而是依照如同公共選擇學派所陳述的「政治市場」之邏輯演變。兩價分離的制度，演變至公告現值之調高著重於免稅地與農地，而公告地價依然離市價甚遠，地方行政官僚是得利者，因其可以便宜行事地完成上級所交付的任務。地方政治人物也是得利者，因其可避免得罪民眾，影響選票。所以兩價分離制度演變背後的主要動力是，一方面中央主管機關財政部，本著其部門機關與利益，希望透過扣減補助款的方式就能迫使地方行政機關提高公告土地現值與公告地價，減輕中央的財政壓力與解決兩者市價的問題。而另一方面政治人物，不管是縣市長或議員，也把民眾希望不要加稅的壓力下轉嫁至地方地政主管機關與地價評議委員會。這兩者的壓力加諸在地政主管機關身上，在中央主管機關與地方首長與民意代表皆不可得罪的情況下，地方主管機關只好使用調高免稅地與被徵收土地，不但可回應中央與地方外部的壓力，也會降低此政策對於地方地政機關與官員的壓力與可能影響的利益。

尤其在此時臺灣結束一黨專政時期，正式進入民主政治時代，在政黨的競爭的壓力與民意代表的影響力下，這兩價分離制度最後演變的結果，其實並不令人意外。只是更加呈現出它的本質，即其價格演變是依政治市場的邏輯走，接近的是政治上可接受的價格，而非市場上可接受的正常交易價格。實務上的觀察亦是如此，

如吳萬順（1990）便指出，二價分離評定後，調高公告土地現值集中於免稅地與被徵收土地，使評定公告土地現值一團亂，而得出均衡之結果，每一位地價評議委員參與地價評議時所主張之觀點互異，如考量縣市財政、各機關之年度預算、納稅人權益、財團之利益和土地市場狀況等因素，在意見分歧時，只能從協商溝通中，取得政治上之合作或妥協。而地價評議委員會的設計，使評定公告土地現值易受政客、官僚、利益團體所操縱（林明輝，1996；張時應，1992；蔡雪枝，1994；鍾英理，1998；關秉寅，1994）。而張瑞真（2003）更發現在選舉的當年，現任首長為了贏得選舉，更是刻意調低土地稅基（即公告地價或公告土地現值）。

公告土地現值制度變遷為兩價分離後，操控誘因仍有增無減，於課稅時，干預不能調高公告土地現值，對於土地徵收補償地價時，即便近年農地已接近正常交易價格，但政客、官僚、利益團體仍要求地價承辦員務必調高公告土地現值。臺北縣政府（2005）亦指出，公告土地現值較土地正常交易價格偏低，探其原因為各縣市首長在選票考量下，採逐年溫和調整公告土地現值，並選擇各方均能接受的調整幅度。凡此均說明公告土地現值制度結構具高度政治性，其價格的決定是政治過程而非市場機制。

肆、公告土地現值制度從兩價制至三價制

到了民國 89 年 2 月，公告土地現值制度又有新的改變。當時制訂了土地徵收條例並於第 30 條規定：…「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…，比照一般正常交易價格。」。因土地「一般正常交易價格」定義不明，遂於民國 89 年 5 月訂定土地徵收補償地價加成補償注意事項第 8 點定義為：「本注意事項所稱一般正常交易價格，係指經由調查一般正常交易價格所估計之區段地價」。因此，所謂「土地一般正常交易價格」，即前述所謂擬評現值區段地價，便形成一個具有法律定義的名詞，與公告土地現值、公告地價正式三足鼎立，公告土地現值制度便進入所謂三價制的時期。且中央地政主管機關並將各地方政府評定通過之公告土地現值區段地價占土地一般正常交易價格區段地價比例，正式列入公務統計資料並公開揭示。而這公告土地現值區段地價占土地一般正常交易價格區段地價比例，即是所謂

之「估價比率」(assessment ratio)。³

而這估價比率也被與時俱進的財政部迅速納為財政努力的指標，在民國 91 年 5 月 25 日行政院會通過的財劃法修正草案裡，統籌分配稅款 25% 中，財政部以「財政努力」為標準分配之，即財政越努力，分得越多。其中 4%，依「公告地價占市價的比例」分配；公告地價越高得越多。另 4%，依「公告現值（公告土地現值）占市價的比例」分配，公告現值（公告土地現值）越高得越多，促使地方政府能提高估價比率。此外，於民國 94 年 1 月 30 立法院通過修正平均地權條例第 40 條規定：「土地增值稅率為 40%、30%、20%，公告土地現值不得低於一般正常交易價格一定比例，且長期持有予以減徵；該一定比例，由中央主管機關會同財政部與直轄市縣（市）政府會商後決定之，但應逐年接近一般正常交易價格」。這些新的規定都是中央相關部會向地方地政機關正式宣告，將透過估價比率制縮減市價與公告地價與公告土地現值之差距。內政部地政司之考核制度，無疑地也會高度重視估價比率的結果。

兩價分離制度的政策目標因為「上有政策，下有對策」造成與原預期目標相去甚遠的結局，在估價比率制度上再次發生呢？可想而知，當地價承辦人員與地方地政機關，又面對調整公告土地現值的困境與壓力時，選擇對其行政機關與個人生涯衝擊較少的一些變通作法與裁量，當然是不可避免的。尤其是土地交易市場之各宗土地差異性極大與資訊非常不完全。因此，土地價格本屬區間價性質，低估正常交易價格並非估價有瑕疵。所以，若為達調高估價比率目的，可將土地一般正常交易價格假設若為每平方公尺 1600 元，而公告土地現值為每平方公尺 1400 元，若將正常交易價格用一些理由修改為 1400 元，即不需調高公告土地現值，估價比率即可由 87.5%，調高為 100%（1400 元/1400 元）。如此，從欲達成的估價比率政策目標，反推出估計的正常交易價格，是負責執行的行政人員可以運用的策略之一（黃佳鈴，2005）。

此外，還可以運用的策略便是從房地分離估價程序中，調低土地的貢獻。因市場交易價格往往包含建物與土地，因此從房地中分離土地之價值，會因土地貢獻原則，建物貢獻原則、聯合貢獻原則而不同，因而有不同估值。調低土地的貢獻，可

³ 估價比率 (assessment ratio) 原來自於美國對於不動產課稅所採用之不動產大量估價，係先由估價師根據一套估價程序，進行不動產價值的估計結果，稱為評估價值 (assessed value)，此評估價值與市價的比率稱為估價比率 (assessment ratio) (蘇文賢，2000)。

得較低的土地市價，進而有較高的估價比率。黃佳鈴（2005）與游振輝（2005）指出公部門對於地價調查估價規則的房地分離價格方法，在建物價格的估價上多強調裝潢費用，造成高估房地的建物價格，低估土地價格。黃佳鈴（2005）更指出，平均低於聯合貢獻說之地價 7.98%。這樣的策略造成往往在高度都市化地區（大部分為房地結合之交易價格）雖然估價比率較高，但稅賦其實沒有比較高。但在舊市區卻會造成老舊市區之公告土地現值無法隨正常交易價格之下跌而調整，新興地區亦無法依地價漲幅，而調高公告土地現值或土地一般正常交易價格，致產生高估價比率集中於老舊市區，低估價比率集中於新興地區之現象（林子雅，2007）。

固然在充滿不確定與資訊不完全的世界裡，估算正確土地價格的行為本身，就會帶來偏差。⁴ 但從上述所論述的狀況來看，在三價制下的一切價格的調整邏輯，無非就是為了滿足較高的估價比率。公告土地現值制度再次展現其演化依然是依照政治市場的邏輯走，雖然各地的估價比率皆提高了，但與按市場邏輯變化之地價漲跌趨勢依然不同。高都市化地區與新興市區的公告土地現值依然偏低，而舊市區與農地的公告土地現值的價格則就漸漸接近於市價。

從以上的公告土地現值的制度變遷分析中，我們可以發現公告土地現值制度主要有五個時期的變化。制度一開始的設定，很簡單就是為了課稅，也很清楚是為了政策需要，並不需要追求接近市場價格，所以一開始公告土地現值就與市價有一段差距。但到了民國 66 年時納入了徵收的目的後，不但與原有課稅目標產生衝突，也間接地迫使公告土地現值制度走向接近市價的政策目標，也就是需按市場的邏輯演化。然而，針對公告土地現值制度具有市場邏輯的改革，不管是從民國 79 年開始的兩價分離制還是 89 年以後引入估價比率的三價制，都沒有達到原先政策設定的目標。很明顯的公告土地現值制度的演化，一直還都是按照政治市場的邏輯走，尤其在民國 79 年後臺灣步入民主化，外部的政治與內部的官僚系統，都是主

⁴ 價值偏離正常值除了外在政治力的干擾外，其實估價人員自己本身的估價行為，就會帶來對價值估算的偏差。因為將土地買賣實例之交易價格，修正為土地一般正常交易價格時，面臨的是一個既複雜，且又有相當多的不確定性因素環境。因此，每年對於同一地價區段重複估價結果，每筆土地之初始估值與前期估值，均有可能對下一期調整公告土地現值產生定錨效應（anchoring effects），而產生估價平滑（smoothing）現象，以致評定公告土地現值偏低。徐詩怡（2007）指出，公部門地價人員確實有明顯受前期估價結果之定錨現象。但 Quan 與 Quigley（1991）表示，估價平滑現象並不是估價方法的瑕疵，而是專業估價人員面對不確定性的市場時，對於過去被認可的估價結果信賴程度較高（張能政，2004）。公告土地現值制度施行近 50 年，課稅為制度起始功能，起始價格即偏低，每年對於同一標的，又必須重複進行查估評定，定錨與估價平滑現象明顯。

導制度演化的力量。公告土地現值制度在這樣表裡不一、目標與本質的衝突下，當然形成看似極為不合理的現象如農地、免稅地與舊市區接近市場價格，但高都市化地區與未來極具潛力的新市區卻離市價甚遠。但其實這樣不合理的現象，透過公共選擇理論的角度來看，其實卻非常合乎政治市場邏輯的演化。因此，本文主要的貢獻之一，就是將公告土地現值制度實施近 50 年來，其制度演化之看似不合理的演化結果提供一個合理的論述。而在 101 年正式將公告土地現值制度與徵收脫鉤，也再次宣告要走市場的邏輯，但新制度可否成功而不會重蹈覆轍，則其除了必須要解決新規則的不確定性外，更要克服舊制度所留下的制度慣性與問題，這些新舊問題，將於下節討論之。

伍、公告土地現值制度變遷及對按市價徵收政策的衝擊與對策

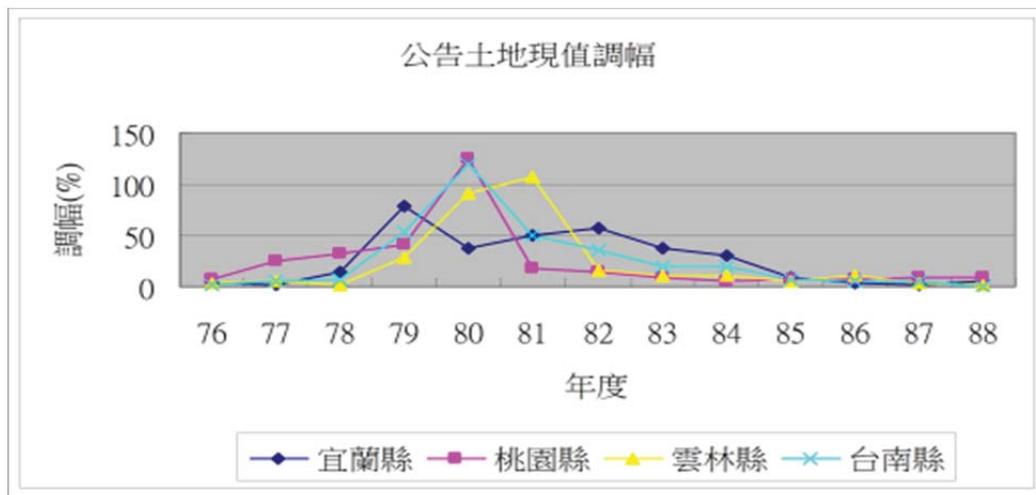
現今公告土地現值制度改革，即如何將公告土地現值調整至市價或是最後完全捨棄公告現值制度，依然有很多的挑戰與可能，本文因篇幅所限，無法進行更多这方面的討論，本文將針對與公告土地現值完全脫鉤的徵收策略作進一步的討論。

一、農地與免稅地按市價徵收將產生新的衝突

從前節中已經提到，很明顯的公告土地現值從民國 79 年以來即不斷調高農地與免稅地如水利地之價格，技巧性的滿足接近市價的政策目標。我們利用地政司的網站所公布資料中，選擇雲林縣、桃園縣、宜蘭縣、臺南縣四個農業縣的公告現值漲幅來看。⁵ 可以很明顯發現民國 79 年至 84 年土地現值有大幅的上漲（如圖一所

⁵ 本文選擇宜蘭、臺南、雲林與桃園縣主要原因如下：這四縣為農業大縣即農地比例高。因為，公告土地現值之公告並無區分農地與非農地，為突顯農地調整狀況及避免非農地公告土地現值的影響，故選擇農地較多之縣市，況且農委會亦是因其農地比例較高，曾以這四個縣市進行農地價格之研究（林子欽，2008），上述農委會委託之研究農地價格之資料至 94 年止。也因此本文該依據該研究之方法與依循所選擇的縣市將內政部所公佈價格簡訊資料，從民國 94 年延伸至民國 100 年，採中位數價格分析結果並計算其漲幅，較可看出 20 多年的公告土地現值調幅走勢圖。當然，農業大縣並非只有這幾個縣市，但從相關新聞報導與文獻的資料可發現花蓮縣、嘉義縣、彰化縣、雲林縣、新竹縣、南投縣都出現農地遠較市地接近市價，可見這樣的作法已成臺灣土地行政機關之普遍做法。而

示)，而 85 至 88 年間則只有微幅的上升（如圖二所示），然而依李楫賢（2003）指出，民國 84 年至民國 88 年間全國農地價格卻下跌 16%。相同的，如圖二所示這四個縣市，在 87 至 94 年間，除了 90 年外，公告現值依然持續上漲，但林子欽（2008）亦指出，民國 87 至 94 年間宜蘭縣、桃園縣、雲林縣、臺南縣非都市農地價格下跌 20% 至 35% 之間。即使是在民國 98 年金融風暴期間，這四個縣市的農地公告現值依然沒有下跌。可見農地價格確實已於民國 79 至 84 年間大量調高，而在農地下跌時公告土地現值不因此而調降。有些農地公告土地現值確實已接近市價 8-9 成，若徵收加 4 成補償，已高於市價甚多。



圖一 民國 76 年至 88 年宜蘭、桃園、雲林、臺南公告土地現值漲幅走勢圖

資料來源：本研究整理。

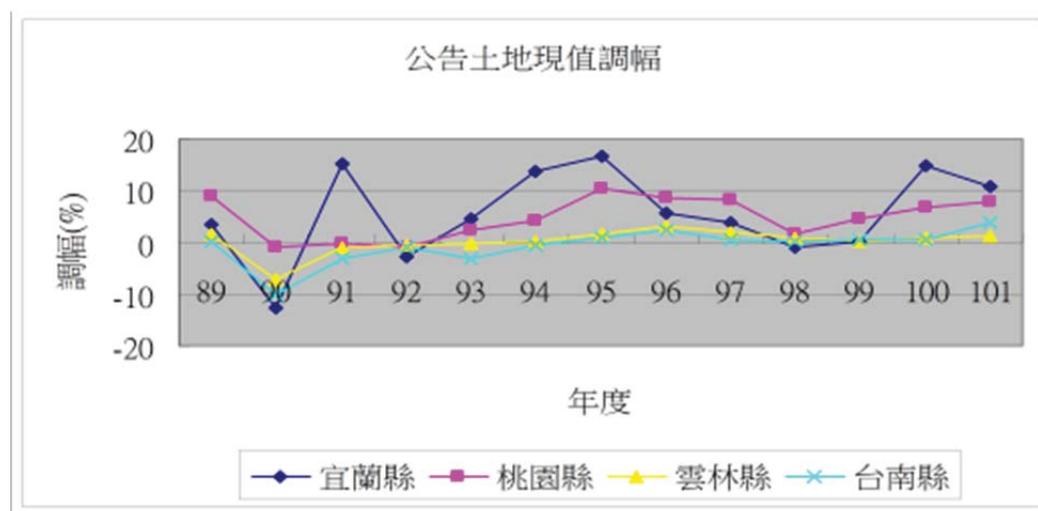
這些問題其實各農業縣的地政機關並不是不知道。如花蓮縣政府地政處長便指出，在花蓮地區，實際徵收價格比一般交易價格（即市價）還高，不少地主還樂得被徵收。並以一個徵收案為例，指出當地多為農地，公告現值 1 平方公尺 1200 元，加 4 成後為 1680 元，換成每坪為 5550 元，當地市價每坪約 4 至 5 千元（鄭旭凱，2011）。新竹縣政府、南投縣、彰化縣與雲林縣政府等都表達類似觀點，⁶ 就

其他農業大縣如高雄縣、屏東縣與臺東縣是否如此，本研究則無法斷言，乃為本研究的局限之處。至於資料採計至 101 年，乃因 101 年 8 月 1 日實價登錄後，相關查詢資料僅提供至 101 年 7 月底止，因此採計至 101 至 7 月為止。

⁶ 臺中市地政局長也曾表示，縣市合併後地價明顯上漲，可能有一些較偏遠地區的農地，會出現「公告土地現值反而比成交價格高」的情況（唐在馨，2012）。彰化縣政府也表

是農地公告現值都已達市價八、九成以上，因而依公共現值加四成徵收對地主而言，相對有利，若改為市價徵收，對農民反而不利。

「按市價徵收反而對農民不利」，這實與一般民眾認知有所不同，尤其長期以來民眾皆有公告現值低於市價約三成的刻板印象。但地政機關恐有苦難言，難以解釋為何演變如此。但這樣的現實，一旦執行依市價徵收，其徵收價格反低於現行公告現值加成的作法，恐引起「另一種」強烈的抗爭，極有可能再三請託民代，影響所謂「市價」的定義。這是公告土地現值制度遺留的舊問題，與可能衍生之問題，中央須加以注意及研擬可能的配套措施。如此類土地被徵收時，即原本市價已接近公告土地現值，即應重新檢討評議公告土地現值當時的加成補償數是否合理，並加以更正，雖無前例與法源可循，但政府可以修訂相關法令定之，而作成通案。避免被過去公告土地現值制度所遺留的問題所牽絆，強調市價評定的精神，當然這也會與地價評議委員會的角色有關。



圖二 民國 89 年至 101 年宜蘭、桃園、雲林、臺南公告土地現值漲幅走勢圖

資料來源：本研究整理。

示，目前徵收土地採公告土地現值加四成，在非都市計畫區，這種方式的補償金已超過市價，改採市價反而對地主不利（吳為恭、阮怡瑜，2011）。嘉義縣、市政府都表示，目前依公告土地現值加四成辦理徵收都已超過市價，如改用查估市價徵收，被徵收人不見得有利，可能有所爭議，另嘉義縣政府表示，農地公告土地現值都已達市價九成以上，因而依公告土地現值加四成徵收對地主而言，相對有利（余雪蘭、蔡宗勳，2011）。雲林縣政府表示，現在以公告土地現值加四成徵收土地，以農牧用地而言，大約高過市價 10%-20%，若改為市價徵收，對農民反而不利（鄭旭凱，2011）。

二、地價評議委員會的角色與公正性

上述徵收市價認定的壓力，無疑地將會轉移到地價評議委員會。而地價評議委員會的角色在此次修法中，依然被賦與一個重要的角色，依土地徵收條例第 30 規定市價的認定交由地價評議委員會評定之。而估價師公會則認為這樣會球員兼裁判，應該由他們來扮演較為公正。簡言之，誰能扮演一個比較公正客觀的第三者？從以往公告現值制度的變化中可以看出，地價評議委員的執行是易受到政治極大影響下而運作的，過往不符市場趨勢的公告土地現值的漲幅，即是透過地價評議委員會所評定出來的。因為一方面地價評議委員會的制度設計其組成半數為行政機關所指派之公務員，也有民意代表。而實務上公告土地現值地價區段眾多，大多縣市多為數千筆甚至上萬筆，各縣市評議會僅 1 天即評議完成，最多不會超過 2 天，雖然評議前有舉辦說明會及向委員會作簡報，短時間內也不可能對於各區段進行專業與實質審查，也因此地價評議委員會的角色與公正性，常為人所詬病（葉百修，2011）。因此若依然按以往將市價的認定工作交由評議委員會來做，自有如何抵擋政治壓力的疑慮？如市價的認定在政治力量強壓市場的情況下，會不會再次出現以公告土地現值加成後之價格反推成為市價，交差了事？

但另一方面估價師的迎合委託人高估價格的道德風險問題，舉世皆有；臺灣也一樣有委託人與估價師的道德風險問題（陳淑美、何芳、黃麗燕，2008；黃良充，2006）。因此，若全權交由估價師處理徵收之市價認定，仍有另一種道德風險的問題，是故政府可能覺得不確定性過高，以致於採取保守的制度選擇，原因不難想像。但政府應當了解這是一開始不得不的制度選擇，但土地徵收條例第 30 條規定，市價之地價調查估計程序與方法，可由政府另外訂定較為詳細的規則，即表示這賦予了以行政規則為基礎來做制度實驗，其彈性較大、修改容易、成本低，來實驗估價師、公會、政府與地價評議委員會間適合的遊戲規則（或是實驗一個新的市場規則），如到底要幾家來估，爭議的處理及協商模式等，漸漸形成一個具有公信力的機構。

除此之外，也應強化需地機關的角色，如強化需地機關辦理土地徵收公聽會品質。長期以來該公聽會流於形式，協議價購之法律亦形同虛設，需地機關為減低交易成本，幾乎都是早已計畫讓協議價購不成，而以徵收方式收場。需地機關卻反而置身度外，一切由各縣市政府處理，各縣市政府地價承辦員，往往為了徵收地價補償案，一肩擔起訴訟壓力。未來倘協議價購與之後的市價徵收的價格認定有明顯差

距時？會不會增加許多糾紛與民怨？如政府為辦理河川區堤段之減災防災工程，需地機關因急需施設堤防，而於取得用地前，由土地所有權人出具先行使用同意書（均由需地機關製作提供之定型稿），而同意需地機關機於其所有土地上施設工程者，新制法令應明文規定其市價之查估，應以土地所有權人出具先行使用同意書當時之市價為準，且能溯及既往，非以公告徵收當時之市價為準。依實務經驗，二者因時間之差距，而存有影響市價之不確定性因子。倘辦理徵收遇市價下跌，則必定產生許多糾紛與民怨。

陸、結論

從上所述，我們從公告土地現值制度近半世紀的變遷中，學習到了一些經驗。首先，公告土地現值制度的改變並非如理性選擇學派運用諸如賽局理論的分析，制度變遷是在刻意的設計下以滿足利害關係人的最大效益，反而是彰顯了人是有限理性的，在制度的框架下與眾多參與者彼此的策略與偏好在不斷互動、適應並與過往經驗的學習下，漸漸趨向制度的均衡與改變，制度變遷的路徑，實非在制度設計之初或每每的制度修正時所無法預料的。制度設計者無法估算所有可能，如公告土地現值制度一開始的設計，就沒有要與市價接近，反而是希望透過多種可能的稅率與公告現值的組合，適度提供一些彈性，提供政治協商所用以達成政策目標。但這樣的想法，在民國 66 年平均地權條例修正中，將公告土地現值修正為亦須供作徵收補償的基礎後，完全改變了。公告土地現值制度開始陷入兩個不相容的政策目標，彼此的衝突與無休止的自我矛盾之中，該接近還是偏離市價成為一個兩難的決策。

但從民國 79 年的兩價分離制與 89 年引入的估價比率制的改革來看，公告土地現值制度的政策目標是希望朝接近市價的方向改革，且中央政府之地政與財政機關，皆透過各式的壓力希望各縣市政府的公告土地現值能夠儘快地往接近市價的方向前進。但往往政策的目標總是無法達到，而中央也常常歸咎於地方政府的執行面問題而影響了政策目標。但這正是因為中央政府理想地假設公務人員都會戮力從公，一方面既可以抵抗從首長與民代因選票所轉嫁而來的壓力，另一方面也會把未來個人職涯置之度外。這樣理想的制度改革，很快就被現實所警醒。兩價制與三價制都沒有成功，正是因為地方政治人物與土地行政人員，都是如同公共選擇理論所言的理性經濟人，以他們個人與機構的利益優先於公共政策所欲解決的社會問題。在這樣的制度誘因結構下，農地、免稅地、建地之查估與調整策略，使表面上看似

公告土地現值往市價接近的假象，實是地方地政機關、中央政府與外部政治壓力下，所形成的一個制度均衡的妥協解。但這樣的制度演化非常符合政治與官僚的邏輯但卻與市場脈動不符。因此，我們看到一個依政治市場邏輯的公告土地現值的價格趨勢，它既與市場價格走勢不符，其最終結果的緣由也令一般人無法理解。這個結果是農地與免稅地接近市價，但加成補償後已超過市價；但具有高潛力的高都市化地區與新興地區，其地價卻遠低於市價。這都是未來市價徵收政策的挑戰，一方面要自圓其說為何新制依市價徵收卻低於舊制之加成補償及溝通想要依舊制補償的民眾與民代們；另一方面高都市化地區的市價徵收卻會因價格過度高漲使地方政府因預算問題，而使公共建設停擺。

基此，從公告土地現值制度近五十年的演化，又提供了我們另一個經驗，除了制度設計與演化在宏觀上具有不可測性外，臺灣公告土地現值制度的制度演化上，確實如公共選擇學派所言，任何制度或組織的設計或改革，若忽略了或是違反了理性經濟人具有自私誘因的事實，這些制度與改革都不會成功。政府與官僚也是如此，因此，一個依照政治市場邏輯運作的制度是不可能適切掌握市場脈動的，它只會依照政治市場的邏輯，適切的或有技巧的回應政策目標罷了。雖然從臺灣公告土地現值制度的例子來看，最終結果是如呼應公共選擇學派所主張的，但這些官僚的最佳策略也並非一開始就知道的，是在各政府負責的官員間彼此學習並與中央部會間互動而來，不斷模仿彼此，進而產生優勢策略，進而強化制度演化的路徑。所以展望未來，政府市價徵收政策能否成功，在於它是否能建立一個能快速與市場脈動連結且能合理認定市價的機制，並能減少行政與政治力量的干擾。其實純粹的從事正確與合理的市價認定，本來就是一件困難的事，當然具有市場價值，市場競爭可以迫使市場從業人員必須與時俱進外，也有誘因開發新技術。如美國加州隊被徵收土地採取的完全補償的原則，並從較大土地坵塊的觀點並考量了徵收對於未被徵收剩餘地的影響，甚至考量各式因徵收而來的各項正負外部性的影響，進而估算地主應被補償的價值為何（Sevelka, 2003）。雖然估價過程複雜的多，但比起現今臺灣的徵收補償制度，則周全與細膩的多，對於地主的權益較有保障。從這點來看，估價師其實較地政機關之地價人員具有誘因也不會有任務調動的問題，較能長期專注於估價專業知識的掌握與了解市價的波動趨勢。因此，目前的「土地徵收補償市價查估辦法」與地價評議委員會的組成中，政府都賦予估價師一個重要的角色。但如何讓地價評議委員會真正成為一個真正討論如何貼近市場真正價格與評估合理補償價格的專業場域，而較少行政與政治的干擾，是未來地價評議委員會制度改革的重

點，也才能取得大眾的公信力並能去除外部行政或政治的壓力，也能與過往的歷史脫鉤。但確實地價評議委員會如何借助估價師的功能又避免其與委託人之間的利害關係，是未來地價評議委員會建立公信力的關鍵之所在，也是按市價徵收政策能否順利執行的關鍵。如何利用估價師公會讓其扮演一個在估價師與委託人之間的角色，讓估價師更有專業的空間進行估價。或是引進「次高價得標制度」，讓估價師高的價格成為影響最終決定價格的關鍵，並讓提供該估價報告的估價師得到較高的報酬，讓估價師真正能免除不必要的干擾與可能道德風險，反而只能很專注的研究市價，並能很自由與客觀的表達其所認為的合理市價或補償價格。⁷

現在土地徵收終於與公告土地現值制度脫鉤了，在這制度轉軌之際，各地方政府之地政人員也必然在是否延續應傳統的思維與作法，以行政或政策需要去評估市價；還是重新歸零地去客觀的評估市價，並在兩者做法中擺盪。在此之際，中央政府或許應當適度地政策宣示與強調，各地方政府估價人員不應再延續以往做法，而讓制度慣性繼續延長。反而應當說明在此制度開始之際，若能借助估價師的力量，重新認定市價，相信隨著實價登錄制度日漸施行下，將會有越來越多公開的不動產交易資料；再加上估價師日益成熟的專業技術幫助下，相信爾後市價的認定將是一個估價技術的問題而不是複雜的政治或行政考量的計算。對於爾後土地徵收制度的演化，是一個值得繼續觀察與研究的對象；當然，如何設計一個合理的市價徵收補償機制的設計，能夠合理安排中央政府、地方政府與地政人員、估價師及公會、需地機關與被徵收人之角色與制度誘因，也是公共行政與制度經濟相關研究者值得努力的方向。

參考文獻

內政部（編）（1996）。**全國土地行政會議實錄**。地政叢書第 30 輯。臺北：內政部。

內政部（編）（2007）。**地價作業手冊**。臺北：內政部。

臺北縣政府（2005）。**我國地價制度之探討—以臺北縣為例**。臺北：臺北縣政府。

余保憲（2002）。**我國平均地權土地政策執行—地價調整之探討**。國立中正大學碩

⁷ 次高價得標機制最早由 Vickrey（1961）所提出的方法，是一個拍賣設計，能切斷得標者的出價與實際支付價格之間的關聯，這樣便能限制不誠實出價，反而讓誠實表達其內心所認為的價格成為一個優勢策略（Cornes & Sandler, 1996）。

- 士論文，未出版，嘉義。
- 余雪蘭、蔡宗勳（2011年8月25日）。地方看徵收一查估市價 地主不見得有利。自由時報電子報，2012年5月8日，取自：
<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/519018>。
- 吳為恭、阮怡瑜（2011年8月25日）。市價徵地 專家：不全然對地主有利。自由時報電子報，2012年5月8日，取自：
<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/519027>。
- 吳萬順（1990）。土地徵收問題之探討。人與地，81，10-14。
- 李楫賢（2003）。農地價格對農會信用部逾期放款之影響。國立臺灣大學碩士論文，未出版，臺北。
- 李義隆（2006）。地價人員對基準地實施之認知探討。長榮大學碩士論文，未出版，臺南。
- 周茂春（2011）。建國百年國父在生氣 臺灣是土地投機炒作天堂。土地問題研究季刊，10（4），1-5。
- 林子欽（2008年6月）。臺灣近年的農地價格與農地交易一統計資料的分析。農地利用政策與法制研討會，臺北。
- 林子雅（2007）。不動產課稅估價公平性之衡量。國立臺北大學碩士論文，未出版，臺北。
- 林永成（2001）。行政程序法之施行對公告地價及公告土地現值之衝擊。臺中市政府員工自行研究發展報告，未出版。
- 林明輝（1996）。美國不動產估價技術及課稅制度之研究。行政院人事行政局出國考察報告。臺北市：行政院人事行政局。
- 林英彥（2006）。土地估價（十一版）。臺北：文笙出版社。
- 林國明（2003）。到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成，臺灣社會學，5，1-71。
- 柯志明（2001）。番頭家：清代臺灣族群政治與熟番地權。臺北：中央研究院社會學研究所。
- 唐在馨（2012年1月2日）。地現值全漲／29區平均漲幅15.7%。自由時報電子報，2012年9月8日，取自：
<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/551009>。
- 徐貴雀（1991）。由我國土地稅制度之變遷論現階段之土地稅政策。國立政治大學

- 博士論文，未出版，臺北。
- 徐詩怡（2007）。**不動產估價師與地價人員估值決定行為之研究**。國立政治大學碩士論文，未出版，臺北。
- 張時應（1992）。土地增值稅評論。**臺灣土地金融季刊**，29（1），49-70。
- 張能政（2004）。**不動產估價行為一行為理論的應用**。國立臺北大學碩士論文，未出版，臺北。
- 張瑞真（2003）。**從公共選擇觀點探討土地稅稅基之評定**。國立政治大學博士論文，未出版，臺北。
- 張維一、許松、鄭明安（1981）。**我國地價政策之研究**。內政部七十年度研究發展報告，未出版。
- 陳建元（2010）。變遷的公共財理論與都市治理結構-從新古典到新制度經濟學之引介。**地理學報**，58，65-88。
- 陳建元（2012年1月5日）。居住正義尚未成功同志要努力什麼。**工商時報**，A6版。
- 陳建元、施志昌（2010）。中橫公路復建政策變遷之分析：公共選擇的觀點。**建築與規劃學報**，10（3），221-240。
- 陳淑美、何芳、黃麗燕（2008）。大陸與臺灣不動產估價師執業環境之比較研究。**土地問題研究季刊**，7（4），73-87。
- 陳敦源（2002）。**民主與官僚**（初版）。臺北：韋伯文化。
- 黃良充（2006）。不動產估價制度改善之芻議。**土地問題研究季刊**，5（4），124-128。
- 游振輝（2005）。從不動產總價分離房地價格之探討。**土地問題研究季刊**，4（3），96-105。
- 覃怡輝（1995）。孫中山先生「平均地權」的理論和實踐：一個新的試探。**中山學術論叢**，13，113-167。
- 黃佳鈴（2005）。**從房地價格分離探討地價指數及公告土地現值之評估**。國立政治大學碩士論文，未出版，臺北。
- 黃宗昊（2010）。歷史制度論的方法立場與理論建構，**問題與研究**，49（3），145-176。
- 黃亮猛（2007年9月）。**公告土地現值與公告地價政策功能定位之探討**。全國土地政策論壇，臺北。

- 葉百修 (2011)。損失補償法。臺北：新學林出版社。
- 蔡雪枝 (1994)。淺述規定地價與地價稅制變遷。臺灣地政，98，16-23。
- 鄭旭凱 (2011 年 8 月 25 日)。縣府：市價徵地 對農民不利。自由時報電子報。2012 年 5 月 8 日，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/519026>。
- 鍾英理 (1998)。以區段地價指數改進公告土地現值制度之研究。國立政治大學碩士論文，未出版，臺北。
- 顏明樟 (2011)。土地徵收程序研究—以協議價購為研究中心。國立中正大學碩士論文，未出版，臺北。
- 魏寶桂 (2004)。地政資訊與地政業務關聯性探討—以土地移轉登記及公告土地現值業務為例。玄奘大學碩士論文，未出版，新竹。
- 關秉寅 (1994)。誰的公平？誰的正義？從土地增值稅之爭議談權利之關係。人文及社會科學集刊，6 (2)，99-133。
- 蘇子喬 (2010)。臺灣憲政體制的變遷軌跡 (1991-2010)：歷史制度論的分析。東吳政治學報，28 (4)，147-223。
- 蘇文賢 (2000)。應用大量估價方法進行公告土地現值評估之研究。國立政治大學碩士論文，未出版，臺北。
- Arrow, K. (1970). The organisation of economic activity: Issues pertinent to the choices of market versus non-market allocation. In R. Havenman, & J. Margolis (Eds.), *Public expenditures and policy analysis* (pp. 59-73). Chicago: Markham Book.
- Arthur, W. B. (1994). *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M., & G. Tullock (1982). *Towards a theory of the rent-seeking society*. Austin: Texas A & M Press.
- Cornes, R., & T. Sandler (1996). *The theory of externalities, public goods, and club goods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- David, P. A. (1985). Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75, 332-337.
- Hall, P., & R. Taylor (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(4), 936-957.
- John, P. (1998). *Analysing public policy*. New York: Continuum.
- Kasper, W., & E. S. Streit (1998). *Institutional economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Langlois, R. N. (1992). Transaction-cost economics in real time. *Industrial and Corporate Change*, 1(1), 99-127.

- Langlois, R. N., & N. Foss (1999). Capability and governance: Rebirth of production in the theory of economic organization. *Kyklos*, *52*(2), 201-218.
- Mahoney, J., & D. Rueschemeyer (2003). Comparative historical analysis: Achievement and agendas. In J. Mahoney, & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative historical analysis in the social science* (pp. 3-38). New York: Cambridge University Press.
- March, J., & J. Olsen (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, *78*(3), 734-749.
- Marsh, D., & G. Stoker (2002). *Theory and methods in political science*. New York: Palgrave.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Niskanen, W. A. (1995). *Bureaucrats and public economics*. London: Edward Elgar.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. (2000). *Power and prosperity*. New York: Basic Book.
- Pennington, M. (2000). *Planning and the political market*. London: The Athlone Press.
- Pennington, M. (2011). *Robust political economy: Classical liberalism and the future of public policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, *94*(2), 251-267.
- Pierson, P., & T. Skocpol (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In I. Katznelson, & H. Milner (Eds.), *Political science: State of the discipline* (pp. 693-721). New York: W.W. Norton and Company.
- Quan, D.C., & J. M. Quigley (1991). Price formations and the appraisal function in real estate markets. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, *4*, 127-146.
- Rutherford, M. (1989). What is wrong with the new institutional economics (and what is still wrong with the old). *Review of Political Economy*, *1*(3), 299-318.
- Sevelka, T. (2003). Expropriation and condemnation: The large parcel. *Appraisal Journal*, *71*(1), 75-93.
- Vickrey, W. (1961). Counterspeculation, auctions, and competitive sealed tenders. *Journal of Finance*, *16*(1), 8-37.
- Yu, T. F. L. (2001). An entrepreneurship perspective of institutional change. *Constitutional Political Economy*, *12*(3), 217-236.
- Yu, T. F. L., & D. S. M. Kwan (2003). Learning, catching up and international economic

公告土地現值制度變遷之分析及其對市價徵收政策之影響

order: Trilateral relationship between China, Britain and Hong Kong in the entrepreneurial perspective. *Asian Profile: An International Journal*, 31(6), 453-468.

Institutional Change of Current Assessed Land Value and Its Impact upon the Price for Eminent Domain

Simon Chien-Yuan Chen, Xiu-Zhen Li*

Abstract

The eminent domain system in Taiwan has been transferred to market price basis since September 2012. This significant change means that the government-led Current Assessed Land Value (CALV) system, which has been implemented almost fifty years ago, was no longer the benchmark of compensation for eminent domain. However, during the transiting period of institution change, the new institution has to tackle all problems coming from new and old systems. Thus, the main purpose of this paper intends to explore what is the driving force behind the institutional change of CALV in the perspective of public choice theory, which will let us understand how the old problems were created and how correction might be made. Findings show that the main driving forces influencing the institution changes of CALV was from politicians and bureaucrats' intervention as public choice suggests. Therefore, the CALV operated by political principle is incapable to keep pace with the fluctuation of marker price. The past institutional reforms of CALV trying to reduce the gap between market transaction prices not only never succeed but also created many unintended consequences. This consequence including the agriculture land and other counterparts were raised up their current assessed

* Simon Chien-Yuan Chen, Associate Professor, Department of Land Management, Feng Chia University. email: cyuan@fcu.edu.tw.

Xiu-Zhen Li, Master, Department of Land Management, Feng Chia University.

land value much more than other types of lands because these lands do not need to pay associated land tax. However, other lands where are located in high density urban area and new developing districts were not adjusted to shorten the gap between the market price. Therefore, these problems are due to the very different nature between political organization and market institution. The corrections for these old problems and new challenges are obviously based on how Market-Price basis Eminent Domain policy can create a system with less political influence but with more impartialness by adding more market practitioners.

Keywords: Current Assessed Land Value, Market-Price basis Eminent Domain, New Institutional Economics, Public choice school, Institutional change