



提升基層地政機關地價人員地價查估績效之研究

文/ 地政處 陳麗梅

一、研究背景

平均地權為我國憲法明定之基本國策，以規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公為實施方法以達到地盡其利、地利共享之政策目標。而平均地權的四大政策係以地價為主軸，故地價制度的良窳，關係到政策施行之成敗。目前政府以公告地價及公告土地現值作為掌握地價之基礎，每年1月1日公告之公告土地現值主要用途為土地增值稅課稅之基礎，至於每3年公告1次之公告地價，則作為地價稅課徵之參考，兩者均直接影響到漲價歸公與照價徵稅政策執行之落實與否，均與民眾權益及建設發展息息相關。

台灣地區土地筆數有1,478萬筆，公告土地現值及公告地價，均仰賴地政機關數百位地價人員，限於查估之人力、經費、時間有限，若逐筆查估不符經濟效益，故估價作業方式係採區段地價之大量估價方式辦理。2013年全國土地共劃分為115,242個地價區段，決定各區段地價之方式，依地價調查估計規則規定，係由地價人員依蒐集而來的買賣或收益實例土地正常單價之中位數來決定，如此難免因每年實例不同而產生抽樣誤差現象，所以長期以來，公告土地現值與公告地價偏離市價之問題，一直為人詬病。探究其發生原因，學者歸因於係來自價格與時間的落差、大量估價缺乏個別因素考量、政治因素等外部干擾、以及買賣實例取得不易與難以確知真實交易價格等因素(楊松齡，1995；陳奉瑤，2000、2005；蔡吉源，2001)。

為縮短公告土地現值與市價之差距，政府於2002年修正平均地權條例第40條，明文規定「公告土地現值，不得低於一般正常交易價值之一定比例。」、「前項一定比例，由中央主管機關會同財政部與直轄市、縣(市)政府會商後定之。但應逐年接近一般正常交易價格。」爰此，內政部於2005年間邀集財政部及直轄市、縣(市)政府召開研商會議，決定自民國2006年起10年內達成公告土地現



值占一般正常交易價格 9 成比例之目標。各縣市遂逐年調高公告現值與一般正常交易之比例，依內政部統計資料，全國 2011 年公告土地現值占一般正常交易價格百分比為 81.48%。以此推估，在 2012 年土地徵收條例修正前，一般徵收土地補償價格為公告土地現值加四成，其徵收價格應超出市價，但從 2010 年苗栗大埔事件 到中科相思寮抗爭事件，各地徵收補償爭議案件仍持續發生，促使政府修法，並自 2012 年 9 月 1 日起實施土地徵收以市價補償政策，公告土地現值自此與政府徵收補償機制脫鉤。然深究土地徵收條例修正的緣由，顯見外界對於公部門查估的公告土地現值是否能真實反映不動產市場的一般正常交易價格（俗稱市價）仍有存疑。

二、研究對象及研究方法

本研究旨在探討研究地價人員之估價行為值得檢討改進之處，進而找出提升基層地政機關地價人員地價查估績效之關鍵因素，經由文獻回顧歸納出理論基礎，並以中部地區（彰化縣、南投縣、雲林縣）地政機關的機關首長、地價主管及地價業務承辦人員為研究對象，運用德懷術 調查歸納得出「提升基層地政機關地價人員地價查估績效」之重要構面及關鍵因素。

三、研究結論

研究者根據相關文獻之探討，及第一階段學者專家半開放式問卷訪談資料彙整結果，建構出「提升基層地政機關地價人員地價查估績效」之研究構面，共計五個構面、三十五個子題，以作為實施德懷術專家問卷之主要內涵。再邀請中部地區地政機關實際參與地價查估評議之 15 位專家，擔任本研究之德懷術專家，前後進行三次德懷術專家問卷調查，依問卷結果所得資料進行統計分析，未達本研究設定標準值之子題則予以刪除，最後得出「提升基層地政機關地價人員地價查估績效」之關鍵因素共計三個構面九個關鍵因素（如下圖），並獲致結論如下。



提升地價查估專業知能

- 地價人員能熟稔地價調查估計規則等相關規定。
- 地價人員能確實掌握地價動態及交易價格。
- 地價人員能確實掌握地價區段劃分與區段地價之合理均衡性。
- 地價人員能確實掌握轄區地價高低層次。

主管支持

- 首長對於外部壓力的承受程度。
- 主管能具有整合意見，達成共識的能力。
- 主管具有對政策說明及對外溝通之能力。
- 主管對地價查估結果能信任並予以支持。

精進買賣實例的蒐集及估價

- 能確實篩選實價登錄申報內容，提高資料正確性。

¹德懷術 (Delphi technique)係指研究者針對某一主題，請多位專家以匿名、書面方式表達意見，經由多次的問卷往返與意見交流，而逐步獲得最後結論的一種研究方法。它不像腦力激盪法 (brainstorming) 需要以面對面相互討論的方式，來激發創意新點子，而是採取郵遞信件或電子郵件的方式，由研究對象各自表示意見，所以較不受地點的限制，兼具問卷調查與會議的功能。(吳清山、林天佑，2002)

(一)就基層地價人員而言，具備土地估價專業知能為影響地價查估績效的最重要因素，在專業知能方面又以地價人員能熟稔地價調查估計規則等相關規定、能確實掌握地價動態及交易價格、能確實掌握地價區段劃分與區段地價之合理均衡性、以及能確實掌握轄區地價高低層次等為主要關鍵因素。

(二)就基層地價人員而言，在主管支持構面，首長對於外部壓力的承受程度、主管具有整合意見，達成共識的能力、主管具有對政策說明及對外溝通之能力、以及主管對地價查估結果能信任並予以支持，對地價查估績效之提升具有關鍵因素。

(三)實施實價登錄制度有助於地價人員買賣實例的蒐集，對地價人員而言，能篩選實價登錄申報內容，提高資料正確性，為精進買賣實例蒐集及地價查估的關鍵因素。

(四)經由本研究實證結果發現，對地價人員而言，「地價評議委員會」並非影響地價查估績效之重要原因，現行運作機制尚可符合地價人員期待。



四、研究建議

- (一)地價人員從事估價作業需具備專業知識及經驗，才能有效掌握地價動態、交易價格，並合宜劃分地價區段並顧及區段地價之均衡性、以掌握地價高低層次等重要因素，但公部門對地價人員之任用並無需專業資歷背景之資格限制，建議對地價人員之教育訓練應依其從事土地估價資歷及經驗區分專業訓練課程，並加強不動產估價實務訓練課程，以提升地價人員專業知能。
- (二)地價用途多元化，來自利害關係人之陳情、民意代表之關心等外部干擾在所難免，故主管能承受外部壓力及具有對地價政策的解說能力，以及對地價人員估價結果的信任度，皆有助於地價人員能公平客觀的查估地價。建議地價主管仍需強化本身不動產估價之專業知能，掌握轄區內地價高低層次，才能公平客觀的審視各地價人員的估價成果及區段地價之均衡性。
- (三)本研究範圍僅限於彰化縣、南投縣、雲林縣等地政機關實際執行地價查估之主管及主辦人員，建議未來可將其相關議題拓展至其他地區。

參考文獻：

- 一、吳清山&林天佑(2001)。教育名詞解釋—德懷術。教育研究月刊(92)，頁127-128。
- 二、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(443-464)，宏大不動產鑑定公司。
- 三、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。
- 四、楊松齡(1995)。現行公告土地現值制度之存廢探討，「改進現行地價制度研討會」。中國地政研究所。
- 五、蔡吉源(2001)。台灣土地課稅制度：問題、影響與改革。台灣土地研究(3)，37-82。
- 六、陳麗梅(2014)。提升基層地政機關地價人員地價查估績效之研究。國立彰化師範大學財務金融技術學系碩士論文，彰化。