

臺北市政府地政局暨所屬機關 107 年度自行研究報告

土地徵收補償市價查估作業實務精進之研究

姓名：陳令怡 吳丹鈴

服務機關：臺北市政府地政局地價科

目錄

第一章 緒論	5
第一節 研究動機	6
第二節 研究目的	6
第三節 研究範圍	8
第四節 研究方法	8
第二章 文獻回顧	10
第一節 公共設施保留地徵收補償之相關法規	10
第二節 國內土地徵收補償之文獻	16
第三節 土地徵收補償市價查估技術之研究	17
第三章 資料分析	19
第四章 建議與結論	36
參考資料	38

表目錄

表 1 土地徵收法令彙整.....	11
表 2 各行政法院徵收補償案件統計表.....	20
表 3 訴訟爭點分析表.....	22
表 4 臺北市政府地政局土地徵收補償市價查估統計	25
表 5 臺北市土地徵收案件委員審議意見分析表	26
表 6 比準地地價查估之審議意見.....	31

圖目錄

圖 1 地價區段示意圖	30
圖 2 102 年生態研究區工程用地取得地價區段圖	35

第一章 緒論

土地徵收乃政府依公權力之運作，為興辦公益事業需要或實施國家經濟建設，基於國家對土地之最高主權，依法定程序，對特定私有土地，給予相當補償，強制取得土地之一種處分行為。

又 101 年 1 月 4 日土地徵收條例修正公布，其中第 30 條明定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。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市價補償其地價。」

依法條修正歷程觀之，過去補償價格為公告土地現值，並視情形給予加成補償，故與市場正常交易價格差距甚遠，造成許多新聞輿情。101 年土地徵收條例修正係為保障人民財產權，避免因公法需要造成人民財產受剝奪損失，故查估制度及作業過程將嚴重影響補償金額的最終結果，本研究彙整歷年訴訟案例數量分析及訴訟爭點分析表，發現土地徵收條例修正施行迄今，對於徵收價格提起訴訟之案例數雖相對減少，然個案中針對比準地選取及價格查估以及比較案例選取之適宜性等 2 項為原告據以作為訴訟之理由最多，代表實務上仍有討論改進之空間，另就施行以來本市歷年審議土地徵收補償市價查估案件委員之審議意見歸納整理，進行問題分析，並提出建議事項，期能解決目前查估作業之窒礙難行之處，減少查估人員作業時間，提升查估作業效率。

第一節 研究動機

政府因公益需要興辦事業而依法得徵收土地，然被徵收之土地態樣眾多，如何在公共設施保留地毗鄰非公共設施保留地地價區段或被徵收土地之地價區段內選定適合之比準地，並挑選適宜的比較標的，均直接影響被徵收土地補償單價之高低。

現行地價查估作業時，除主管機關內部地價調查人員外，依土地徵收補償市價查估辦法第 3 條，直轄市或縣（市）主管機關依本辦法規定辦理土地徵收補償市價查估時，得將查估程序全部或一部委託不動產估價師辦理，自施行以來，委託不動產估價師辦理查估作業日益普遍，曾與業界估價師討論關於比較案例選取上困難之處，主要反映寧願選擇使用型態相似(素地)案例，也不要選擇使用型態不同(房地)案例進行房地價格之拆分，然因現行法令規範案例選取時間限制，可用案例稀少，為避免因作業人員不同致選取比準地及比較案例標準不同，期望能藉此研究報告提出更完善之作業方式及建議事項。

第二節 研究目的

目前土地徵收補償市價查估作業乃依循「土地徵收條例」、「土地徵收條例施行細則」、「土地徵收補償市價查估辦法」、「內政部影響地價區域因素及個別因素評價基準表」、「內政部土地徵收補償查估作業

手冊」、「臺北市土地徵收補償市價查估影響地價區域因素評價基準明細表」及「臺北市土地徵收補償市價查估影響地價個別因素評價基準明細表」等相關規定，查估制度與目前依「地價調查估計規則」辦理之公告土地現值作業有別，主要區別在於雖同樣採用劃設地價區段之區段地價法，但市價查估在預定徵收土地地價區段選取比準地，作為區段內各宗土地市價比較之基準，增加考量宗地個別因素之差異以修正地價，徵收補償市價查估制度，已改進過去以區段地價查估方式，逐漸邁向宗地市價查估的里程碑，部分查估方法並兼採不動產估價技術規則規定辦理。

自土地徵收條例修法施行後，本市辦理土地徵收補償市價查估作業原先均由地政局承辦地價的同仁辦理，而各需地機關則委託不動產估價師查估被徵收土地之協議價購價格，後發現估價師查估被徵收土地之協議價購價格與地政局查估之土地徵收補償市價，均有或多或少之差距，此雖係因作業所依據之法令不同、作業方法不一致所致，然理論上，所謂「市價」除都市計畫公共設施保留地地價係以毗鄰非公共設施保留地價格決定外，縱查估方法不同，結果亦應接近。如因估價人員之案例蒐尋不同、各項調整修正率差異等不同，而產生差距顯不合理，故本局建議各需地機關將土地徵收補償市價及協議價購價格之查估，同時委託不動產估價師辦理，以減少人為因素造成估價結果

之差異。

因本局協審各機關委辦估價報告書日益增多，綜整估價師查估內容發生問題之處，再結合本局查估經驗，發現查估作業中比準地選取及價格查估和比較案例選取，不論公、私部門於實務操作上遭遇之問題大同小異，故本研究亟思分析作業上出現之問題，提出具體建議事項，期能降低作業人員面臨之風險性，進而保障被徵收土地所有權人權益。

第三節 研究範圍

本研究計畫僅針對現行本市土地徵收補償市價查估作業進行研究探討，分析實務上於土地徵收市價查估過程中所面臨的問題，主要研究範圍分項如下：

- 一、比準地選取及價格查估
- 二、比較標的(案例)選取

第四節 研究方法

本研究之撰寫，主要係採參考文獻分析法、訴訟案件分析及個案分析等三種研究方法：

- 一、文獻分析法

歸納整理我國有關土地徵收補償市價查估之相關法規及文獻，檢視國內土地徵收補償及市價查估之相關研究，作為理論基礎，據以作為檢討我國市價查估作業修改之參考。

二、訴訟案件分析

自司法院法學資料檢索系統中，查詢 89 年至 107 年判決案由為「徵收補償」裁判書，歸納整理土地徵收條例修正前後，被徵收土地所有權人對徵收補償制度改變前後提起行政訴訟案件數量之變化，及就訴訟爭點理由、類型進行分類整理，分析提起訴訟之被徵收土地所有權人對徵收作業程序中提出異議較多之部分為何，以探討徵收補償查估制度中問題之所在。

三、個案分析

以模擬之土地徵收補償市價查估案例，探討在比準地選取及價格查估上所遭遇之問題，並採用本局以往實際查估案例論述在比較案例選取上，被徵收土地所有權人爭點之所在，分析在相關法令及地價評估作業所面臨的問題與缺失，檢討現行制度之合理性。

第二章文獻回顧

第一節公共設施保留地徵收補償之相關法規

依都市計畫法第 42 條規定，都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置包括道路等之公共設施用地。所謂「公共設施用地」，係指供作公共設施使用之土地，舉凡現在已供或將來預供道路、溝渠、廣場、公園、綠地、學校、市場、兒童遊樂場、停車場等公共設施使用之土地均屬之。依最高行政法院 81 年度判字第 1385 號裁判書所述，被稱做公共設施保留地，應為「都市計畫發布實施後，成為都市計畫法所稱之公共設施用地，在未依法取得前的土地」¹。

有關徵收公共設施保留地之地價補償，主要係依據土地徵收條例之規定，土地徵收條例第 30 條第 1 項後段「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市價補償其地價。」；土地徵收條例施行細則第 31 條第 1 項明確規定所謂「毗鄰非公共設施保留地之平均市價」之計算方式，其中之「平均」則比照平均地權條例施行細則第 63 條第 2 項之規定。又內政部依土地徵收條例第 30 條第 4 項「前三項查估市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項等辦法，由中央主管機關定之。」之授權，訂定土地徵收補償市價查估辦法，

¹陳奕安，公共設施保留地徵收補償問題之研究，2017，p.22-23

以為執行查估作業之依據。茲將各項條文整理如下表 1。

表 1 土地徵收法令彙整

法規	條號(項次)	內 容
土地徵收條例	30(1)	...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市價補償其地價。
	30(2)	前項市價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之。
	30(3)	各直轄市、縣（市）主管機關應經常調查轄區地價動態，每六個月提交地價評議委員會評定被徵收土地市價變動幅度，作為調整徵收補償地價之依據。
	31(1)	本條例第三十條第一項規定之毗鄰非公共設施保留地之平均市價，指毗鄰各非公共設施保留地市場正常交易價格之平均數，比照平均地權條例施行細則第六十三條第二項

土地徵收條例 施行細則		規定計算之。毗鄰部分為公共設施用地經納入計算致平均市價降低者，不予納入。
	31(2)	都市計畫農業區、保護區之零星建築用地，或依規定應整體開發而未開發之零星已建築用地，經劃屬公共設施保留地，前項毗鄰平均市價以該保留地距離最近之三個同使用性質地價區段之平均市價計算。計算結果較高者，應從高計算。
	31(3)	預定徵收土地之市價依本條例第三十條第二項評定後，始經都市計畫劃定為公共設施保留地之土地，其市價應於公告徵收前，比照平均地權條例施行細則第六十三條規定重新計算後，作為徵收補償地價之依據。但重新計算結果降低者，仍以原市價作為徵收補償地價之依據。
	63(2)	...所稱平均計算，指按毗鄰各非

		<p>公共設施保留地之區段線比例加權平均計算。</p>
<p>土地徵收補償市價查估辦法</p>	<p>22</p>	<p>(1)都市計畫區內公共設施保留地區段地價以其毗鄰非公共設施保留地之區段地價平均計算。帶狀公共設施保留地穿越數個地價不同之區段時，得分段計算。</p> <p>(2)前項非公共設施保留地地價區段，以其比準地地價為區段地價，其尾數進位方式依前條規定辦理。</p> <p>(3)第一項所稱平均計算，指按毗鄰各非公共設施保留地地價區段之區段線比例加權平均計算。毗鄰為公共設施用地區段，其區段地價經納入計算致平均市價降低者，不予納入。</p> <p>(4)都市計畫農業區、保護區之零星建築用地，或依規定應整體開發而未開發之零星已建築用地，經劃屬公</p>

		<p>共設施保留地地價區段，其區段地價以與該保留地地價區段距離最近之三個同使用性質地價區段為基準，並得參酌區域因素調整估計之區段地價平均計算結果定之。計算結果較高者，應從高計算。</p> <p>(5)公共設施保留地宗地市價以依第一項計算之區段地價為準，宗地跨越二個以上地價區段者，分別按各該區段之面積乘以各該區段地價之積之和，除以宗地面積作為宗地單位地價，其地價尾數無條件進位至個位數。</p> <p>(6)區段徵收範圍內之公共設施保留地區段地價計算方式，以同屬區段徵收範圍內之非公共設施保留地區段地價平均計算為原則。但同一區段徵收範圍內無毗鄰非公共設施保留地者，依第一項規定查估區</p>
--	--	---

		段地價。
	23	闡述公共設施保留地區段地價加權平均計算作業步驟。
	24	公共設施保留地區段毗鄰之非公共設施保留地，經量測確僅以點相接者，不計入加權平均計算。
	25	公共設施保留地區段地價計算作業應填寫公共設施保留地地價加權平均計算表。

資料來源:陳奕安(2017)，第 32-34 頁

第二節 國內土地徵收補償之文獻

憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。至國家因興辦公共事業或因實施國家經濟政策，雖得依法律規定徵收私有土地（參照土地法第二百零八條及第二百零九條），但應給予相當之補償，方符首開憲法保障財產權之意旨。（大法官釋字第 400 號）。

徵收補償之目的在於填補被徵收人所受之損失²（楊松齡 1992，財產權保障與公用徵收補償之研究），至徵收補償應為完全補償抑或相當補償在學界及司法界均各有主張，主張完全補償的基於基本人權或公平保障平等權為出發點，認為被徵收人社會義務薄弱，故應給予完全的補償³（蘇南、陳昆成，2012，我國土地徵收制度之檢討），補償應以被徵收人回復到與徵收前相同情況為基準，故應採完全補償⁴（陳瑩真 2004 年，土地徵收補償中的估價問題）；另一派採相當補償者認為，補

² 陳瑩真，2004 年，土地徵收補償中的估價問題，第 27 頁。

³ 陳奕安，2017，公共設施保留地徵收補償問題之研究，第 8 頁。

⁴ 陳瑩真，2004 年，土地徵收補償中的估價問題，第 26 頁。

償應斟酌侵害行為所依據之法律目的、方式，及被侵害之程度、法益性質，復考量當時之社會觀念，為客觀、公正、妥當之判斷，而給予相當之補償⁵（葉百修 1994，行政院公用徵收裁判之研究），司法院大法官解釋亦多採此一見解，國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當(釋字第 579 號)；對徵收補償標準還有折衷完全補償及相當補償兩種學說，認為公用徵收之補償，原則應予完全補償，僅例外對於政策性徵收，如得採相當補償⁶（陳立夫，2007 年，土地法研究），目前我國偏向採取相當補償說。

第三節 土地徵收補償市價查估技術之研究

國內對有關徵收市價查估作業內容之探討文獻中，對比準地的選取及查估上，曾笠綸在「土地徵收市價補償查估之研究」⁷中認為比準地是整個地價區段之代表，故其選取上應更加注重其代表性，使其足以合理反映該地價區段，或應檢討地價區段範圍在劃設上是否過於龐大，導致該區段內之比準地無法反映合理之地價區段價格。

在比較案例選取上，陳志碩在「以有限理性理論探討國內土地徵

⁵ 陳瑩真，2004 年，土地徵收補償中的估價問題，第 10 頁。

⁶ 曾笠綸，2014，土地徵收市價補償查估之研究，第 14 頁。

⁷ 曾笠綸，2014，土地徵收市價補償查估之研究，第 140 頁。

收補償市價查估機制之研究」⁸中建議放寬比較案例蒐集期間限制，由當時土地徵收市價查估辦法規定之半年放寬至 1 年，1 年的波動可用日期調整來符合市場變動（土地徵收補償市價查估辦法 103 年 11 月修正時已放寬為 1 年）。

⁸ 陳志碩，2014，以有限理性理論探討國內土地徵收補償市價查估機制之研究，第 78 頁。

第三章 資料分析

一、資料蒐集

本研究分析土地徵收條例修正後，被徵收土地所有權人對制度改變前後提起行政訴訟案件數量之變化，及訴訟爭點理由、類型進行分析：

(一) 行政訴訟情形分析

1. 行政訴訟案例數量分析

民國 89 年制定土地徵收條例後，當時土地徵收係以徵收當期之公告土地現值加成補償，然因公告土地現值與市價有明顯之差距，縱加成補償仍遠低於市價，致被徵收之土地所有權人不滿於補償價額過低，引發激烈的陳情抗爭事件時有所聞，甚而引起媒體大肆報導，成為社會矚目之焦點。

為落實居住正義，保障人民權益，立法院於 100 年 12 月 13 日三讀通過土地徵收條例第 30 條之修正案(101 年 9 月 1 日施行)，自此，土地徵收改按市價補償，自修正以來各直轄市、縣市政府地政機關依循土地徵收條例及土地徵收補償市價查估辦法查估被徵收土地之補償市價，迄今已逾 6 年，本研究為探討徵收補償市價是否能降低被徵收土地所有權人的反彈，自司法院法學資料檢索系統中，查詢 89 年至 107 年判決案由為「徵收補償」裁判書，

分依臺北、臺中、高雄等 3 個行政法院，逐年統計裁判書數量（如表 2），發現土地徵收條例施行以來，自 90 年—98 年間因徵收補償提起行政訴訟案件均在 90 件以上，91 年最多達 162 件，然自 102 年⁹起涉及徵收補償之判決案件數量明顯降低，以 3 個行政法院合計數量而言，102 年徵收補償判決案件較 101 年降低 31%，如單就臺北高等行政法院，105 年—106 年之案件數更達到 101 年案件數之一半以下，如單以本市而言，自 102 年起迄今被徵收土地所有權人對徵收補償價格提起行政訴訟案件僅 2 件，可見土地徵收之補償價額改依市價後，確能為大多數被徵收土地所有權人所接受，降低提起行政救濟的比例。

表 2 各行政法院徵收補償爭訟案件統計表

年度	臺北	臺中	高雄	合計
89	12	10	11	33
90	17	41	32	90
91	60	50	52	162
92	54	37	48	139
93	60	22	39	121
94	70	36	21	127
95	57	19	30	106

⁹ 依作業期程，101 年 9 月 1 日施行後查估之徵收案，須歷經徵收計畫書報部、公告徵收、異議、復議、提送地評會等程序，約至 102 年才提出行政訴訟。

96	49	21	27	97
97	39	26	27	92
98	43	24	39	106
99	33	14	31	78
100	37	8	25	70
101	37	20	29	86
102	31	6	22	59
103	20	17	8	45
104	22	19	18	59
105	14	6	17	37
106	16	16	28	60
107	14	11	18	43

資料來源:本研究自行整理,資料統計至 107 年 10 月 7 日止

2. 訴訟爭點分析

從行政訴訟案件數量分析得知，自施行土地徵收改以市價補償後，有關「徵收補償」提出行政訴訟案例明顯下降。本研究再查詢司法院法學資料檢索系統中判決案由為「徵收補償」之裁判書，原告（被徵收之土地所有權人）提起行政訴訟之理由，多屬認為徵收補償價額過低，再就判決書中訴訟爭點內容進行分類整理歸納，發現對比準地選取及價格查估和比較案例選取之適當性等 2 項最常為原告據以作為訴訟之理由，分析此 2 類之占比分別

為 22%、29%（如表 3），合計逾 52%，顯示原告對徵收補償市價查估作業中，認為比準地選取及價格查估和比較案例選取問題較多而提出質疑，而此 2 項作業程序對查估結果（徵收補償價格之決定）的影響程度亦為最大，至其餘爭點部分涉及原告就個案情形認有爭議提起訴訟，如例舉鄰近地區買賣案例價格或同一徵收案不同土地之補償價格與系爭土地補償價格之落差，或認價格基準日期應為徵收公告日期等，於實務執行並無疑義，僅原告認知有差距或誤解而引為爭點，此部分不納入本研究範圍。

表 3 訴訟爭點分析表

爭點類型	數量	占比
1.比準地選取及價格查估	19	22%
2.比較案例選取	26	30%
3.價格相對性（與徵收案其餘土地、鄰近地區成交案例）	14	16%
4.其他（徵收補償金額計算是否正確、市價變動幅度計算是否合法、程序合法性...等）	10	12%
5.地價區段劃分	10	12%
6.估價基準日認定	7	8%

資料來源:本研究自行整理

經由這項分析結果，本研究結合本市辦理市價查估經驗及歷

年審議會議中審議委員所提意見，探索市價查估作業程序中，在比準地選取及價格查估和比較案例選取階段，在法規面或制度面遭遇什麼問題？以及後續如何精進現行作業。

（二）本市辦理土地徵收市價查估作業情形

辦理土地徵收補償市價查估作業，係依土地徵收補償市價查估辦法第4條：「土地徵收補償市價查估之辦理程序如下：一、蒐集、製作或修正有關之基本圖籍及資料。二、調查買賣或收益實例、繪製有關圖籍及調查有關影響地價之因素。三、劃分或修正地價區段，並繪製地價區段圖。四、估計實例土地正常單價。五、選取比準地及查估比準地地價。六、估計預定徵收土地宗地單位市價。七、徵收土地宗地單位市價提交地價評議委員會評定。」規定程序辦理。

1.本市辦理查估作業及審議情形

依土地徵收補償市價查估辦法第3條規定：「直轄市或縣(市)主管機關依本辦法規定辦理土地徵收補償市價查估時，得將查估程序全部或一部委託不動產估價師辦理，委託費用由需用土地人負擔」，故本市目前辦理土地徵收補償市價查估作業，分為由需地機關委託不動產估價師查估及本局地價同仁自行查估兩部分。需地機關自行委託部分，依內政部訂定之「委託不動產估價師查估

相關作業參考事項」規定，需地機關應在估價基準日次日起兩個月內，將查估報告書等應備文件（含影響地價區域因素評價基準表及影響地價個別因素評價基準表），以函文送交本局辦理協審作業。

本局於收到需地機關函送之查估報告書等成果，即進行協審，協審完成後，併同本局自行查估部分，進行兩階段的審議作業，第一階段由本局邀請本市地價評議委員會中具估價專業之委員召開專業諮詢會議，與會委員就查估案件逐案進行審查，並提出建議或修正意見，受託估價師或查估同仁依委員意見據以修正後，提送地價評議委員會進行評議，地價評議委員會如有建議或修正意見，再提下次會議討論，經由審慎之審議作業，提高估價成果的正確性與合理性，進而保障被徵收土地所有權人權益。

自 101 年 9 月 1 日修正後土地徵收條例第 30 條施行後，統計本市辦理土地徵補償市價查估案件數量，截至 107 年 6 月底止，共計查估(協審)112 案，查估筆數 1,146 筆，總查估面積為 509,007 m² (如表 4)。

表 4 臺北市政府地政局土地徵收補償市價查估統計

查估年度	查估件數	協審件數	土地面積	土地筆數
101 年	43	0	327,408	531
102 年	18	0	10,432	149
103 年	8	0	50,692	33
104 年	12	0	60,935	46
105 年	18	5	24,062	196
106 年	9	3	34,726.93	182
107 年	4	0	751	9
總計	112	8	509,007	1,146

資料來源:本研究自行整理

2.徵收審議意見歸納整理

歷年來審（評）議會議中委員均就查估案件逐案進行審查，並提出建議或修正意見，歸納整理自 103 年 6 月至 107 年 6 月間徵收案件，統計分析審議會議中委員之審議意見計有 85 則，本研究就審議委員所提問題，依查估程序進行分類，統計各類問題數量，並分析各類問題比重如表 5：

表 5 臺北市土地徵收案件委員審議意見分析表

編號	問題類型	數量	占比(%)
1	比準地選定及價格查估	35	41
2	比較案例選取	18	21
3	成本提列	10	12
4	地價區段劃分	7	8
5	呈現方式	6	7
6	估價內容錯誤	5	6
7	填寫方式改進	4	5

資料來源:本研究自行整理

依分析結果，審議委員對比準地之選定及查估比準地地價格過程中各項修正因素之調整情形，提出建議或修正意見最多計達 35 則，占 41%，其次是關於比較案例的選取問題有 18 則，占 21%，占比第 3 多的是以成本法進行房地分離中各項成本的提列是否適宜問題計有 10 則，占比約 12%，而地價區段劃分一項，在執行上

係屬難度較高之一環，亦或許難度高，在查估過程中估價師或地價同仁操作更為慎重，故較少發生問題，統計有 7 則問題，占比約 8%，其次為各圖表之呈現方式、估價內容錯誤等...，此類問題或因查估作業中對表單操作不熟悉，或因人為疏忽所致等，故未列入本研究之研究範圍內。

二、問題分析

本研究依上述問題分類依查估作業先後順序結合實務執行經驗，進行各類型問題分析

(一)問題 1：比準地選定及價格查估

1.比準地選定

(1) 法規依據

I. 比準地定義

何謂比準地?土地徵收補償市價查估辦法第 2 條規定:「比準地：指地價區段內具代表性，以作為查估地價區段內各宗土地市價比較基準之宗地，或作為查估公共設施保留地毗鄰非公共設施保留地區段地價之宗地。」，比準地為查估徵收補償市價之基礎，比準地的選取與相關查估作業的完善，對於被徵收土地宗地市價影響頗大，而此成敗關鍵全然取決於比準地的選取。

II. 比準地選取相關法規及作業原則

比準地如何選取，在土地徵收補償市價查估辦法中第 18 條規定：「比準地應於預定徵收土地範圍內各地價區段，就具代表性之土地分別選取。都市計畫區內之公共設施保留地毗鄰之地價區段，亦同」，所設定之選取條件有兩項，一項為選取之範圍，在預定徵收土地範圍內各地價區段或都市計畫區內之公共設施保留地毗鄰之地價區段選取，另一項為選取之標準，須為具代表性之土地，至於何為「代表性」？依土地徵收補償市價查估作業手冊中，選取比準地之原則中所述「於都市計畫區內之公共設施保留地毗鄰地價區段選取比準地時，考量深度、寬度、形狀、位置等條件較能代表所屬地價區段內土地價值之宗地外，亦應考量公共設施保留地區段本身之坐落位置及臨街關係等條件。」，比準地之選取應以能代表所屬之地價區段為原則。

III. 何謂「代表性」

另在公部門辦理基準地選定作業時，其選定原則中對「代表性」之定義，依「地價基準地選定及查估要點」第 7 點：「代表性：以面積適中，具近價區段一般土地代表性為準。」及其立法說明「代表性：基準地之面積，於所屬近價區段中，

具一般土地之代表性為準。換言之，若近價區段內多數土地面積寬大，則面積狹小土地即不具代表性。」，代表性指能代表區段內之多數土地，而「土地」係依現有地籍為準。

(2) 問題分析

依實務查估經驗發現，在比準地的選取上常因地價區段內土地筆數過少或具有代表性之土地選取困難，舉例說明，本研究模擬徵收補償市價查估地價區段示意圖（圖 1），案內 1 號區段為預定徵收之公共設施保留地（道路用地）區段，毗鄰地價區段為 2 號（保護區）、3 號（宗教特定專用區），而 4 號區段為公共設施保留地區段，依土地徵收補償市價查估辦法第 22 條規定不納入計算。

其中，3 號地價區段宗教特定專用區僅有 3 筆土地，面積大小差異極大，無法選取具代表性之土地，僅能考量公共設施保留地區段本身之坐落位置及臨街關係等，故以面積大小居中且鄰接被徵收土地地價區段之土地為比準地 2，已無法考量查估作業手冊中，應考量深度、寬度、形狀等條件之規定。



圖 1 地價區段示意圖

2. 比準地價格查估

本研究歸納整理審(評)議會中關於比準地價格查估之審議意見(如表 6)，多為在買賣實例估價調查表中就成本法拆分房地價格時，各項成本提列問題，此部分在中華民國不動產估價師全國聯合會所發佈之第 4 號公報中早已有明確規定，問題之發生純屬估價技術層面，故不納入本研究範圍中。

表 6 比準地地價查估之審議意見

編號	問題類型	數量	占比
1	調整比較基礎	5	18%
2	調整率	21	75%
3	備註加註事項	1	4%
4	權重	1	4%
5	調整比較基礎	5	18%

資料來源:本研究自行整理

(二)問題 2:比較案例選取

1.法令規定

(1) 比較案例選取相關法規

依土地徵收補償市價查估辦理程序，比準地選定後為查估比準地地價，查估比準地地價須選擇 1 至 3 件比較案例進行情況、價格、區域、個別等因素調整後求得，比較案例選取之適宜性為查估比準地地價是否合理的基礎，土地徵收補償市價查估第 17 條規定：「依第 13 條估計之土地正常單價或...應調整至估價基準日。前項估價基準日為每年 9 月 1 日者，案例蒐集期間以當年 3 月 2 日至 9 月 1 日為原則。估價基準日 為 3 月 1 日者，案例蒐集期間以前 1 年 9 月 2 日至當年 3 月 1 日為原則。前項案例蒐集期間內

無適當實例時，得放寬至估價基準日前 1 年內。案例蒐集期間原以 6 個月為限，惟對於不動產市場較不活絡之地區或查估標的使用分區特殊時，因成交案例稀少，於 6 個月期間內難有適當案例，以致需跨區選擇期間內案例。」。

(2) 比較案例選取方式

綜上，比較案例在時間上的選取要求案例成交時間為估價基準日前半年，必要時得放寬 1 年，而在空間上的選取原則則須先於同一地價區段內選取，地價區段內無法選取或不宜選取者，始得於其他地價區段選取。

2. 問題分析

在土地徵收市價查估作業中，應蒐集買賣實例或收益實例，並就價格有明顯偏高或偏低者作適當之修正或不予採用後，選擇適當案例作為比較案例進行比準地地價估計，在比較案例的選取上，因現行內政部之土地徵收補償市價查估書表中，在進行房地分離過程中，雖建物有扣除一部分之利潤，然超額利潤多歸屬於土地（土地貢獻說），致分離後之土地價格偏高，且部分案例因早年之土地登記法規對區分所有建物之基地持分如何分配並無明確規範，致同一棟建築物之各區分建物，出現建物面積相同而土地持分不盡相同情形，或建物成本價格之計算，樓層別效用比假設，

最後求得之地價分配率…等，其中無法明確掌握之變數甚多，故本市在比較案例選取，原則以素地為首選，其次為透天厝，最後為區分所有建物，在實務操作上常發生之問題分析如下：

(1) 比較案例蒐集時間限制

部分比準地因土地使用管制條件特殊或所在區位成交案例稀少，致案例選取不足，須擴大選取之時間範圍，依土地徵收補償市價查估辦法規定，案例蒐集期間最多為1年，本市因素地成交案例原即稀少，如再受限於部分特殊使用分區，縱案例蒐集期間為1年，亦難有類似素地或透天厝案例可蒐集，僅能以區分所有建物拆分後之地價或擴大選取之空間範圍以為因應，然區分所有建物拆分後地價，在現有市價查估書表中隱含著土地之超額利潤，似無法完全分離，致地價有偏高情形，且如前所述有土地持分的大小不同…等問題，致無法明確掌握之變數甚多，這是現行制度中仍有待解決之一環，目前在無法改變現行查估書表中房地分離所帶來的問題，加上現階段僅可選用成交時間最多1年之案例，可用案例不足，增加查價人員作業之困難度。

再者，部分公共設施保留地毗鄰地價區段因土地使用管制特殊，成交量稀少，可用案例難尋，如前面所舉圖1地價區段示意圖中，公共設施保留地毗鄰之2號地價區段為保護區，土地所屬

之行政區無適當案例，縱擴大搜尋之空間範圍僅其他行政區有 1 件適當案例，故再放寬案例成交時間，搜尋半年以上至 1 年期間亦僅增加 1 件案例，在現行法規限制蒐集期間最多為 1 年條件下，比較案例之選取不易，增加查估作業時間及難度。

(2) 比較案例選取空間範圍適宜性

比較案例之選取應優先於與比準地同一地價區段中選取，如無法選取或不宜選取者，始得於其他地價區段選取，舉例說明，圖 2 為本市 102 年中央研究院為辦理「生態研究區（國家生技研究園區開發計畫）工程」辦理徵收案中，1 號地價區段為預定徵收之公共設施保留地（南港區機關用地），其毗鄰 3 號保護區地價區段，多年來因鄰近禁、限建地區，少有成交案例，經蒐尋同一行政區內亦無適當之買賣實例，故擴大選取範圍於士林區選取與比準地條件接近之比較案例，並進行區域因素及個別因素等調整後查估比準地地價，本局於查估作業時在案例選取上已盡量考量案例選取的適宜性，惟仍遭部分被徵收土地所有權人質疑以低價之比較案例進行查估而提起行政訴訟，故實務上，擴大選取之空間範圍，完全符合相關之法規，然因區位條件差異較大，縱經區域因素調整後，仍為被徵收土地所有權人所質疑。



圖 2 102 年生態研究區工程用地取得地價區段圖

第四章 建議與結論

綜合以上分析及本局辦理土地徵收補償市價查估之實務經驗，分別就土地徵收補償查估作業中比準地選取及比較案例選取等 2 個步驟提出以下建議，後續俟中央研修查估作業手冊或修訂土地徵收補償市價查估辦法時提供建議，使查估結果更趨合理，以保障被徵收土地所有權人權益。

一、建議增加比準地以虛擬比準地方式辦理

現行查估作業，必須以現有的地籍選取比準地，但因地價區段劃分時受限於土地使用分區，地價區段範圍可能很小、土地筆數稀少，如上述模擬之圖 1 地價區段示意圖中，3 號宗教特定專用區地價區段內僅 3 筆土地，造成比準地選取上十分困難，建議可以比照現行辦理地價基準地查估作業，在土地開發分析法中以虛擬基準地進行查估，查估後的地價再與基準地本身之宗地個別條件進行調整修正，求得基準地本身之地價，同樣地，可以適當寬、深度及形狀，並考量公共設施保留地區段本身之坐落位置及臨街關係等條件之劃設虛擬比準地進行查估，查估的結果再就宗地條件進行適度之修正後為比準地地價，避免無適合比準地可選取之困難，惟此作業與現行規定不符，俟機建議中央修正現行作業手冊規定。

二、 建議放寬比較案例蒐集期間

目前比較案例蒐集期間為估價基準日前半年，必要時得延長至 1 年，依實務操作比較案例的選取以素地優先，透天厝次之，區分所有建物最後，由於素地比較標的稀少難尋，為符合前述日期之限制，本市以區分所有建物拆分土地價格反成主要作法，但在區分所有建物拆分土地價格時，有土地持分的大小、建物成本價格之計算、樓層別效用比假設，最後求得之地價分配率等無法明確掌握之變數甚多，相較之下，若有成交日期逾 1 年之素地比較案例，其成交價格可藉由相關之不動產價格指數予以修正，則案例之適宜性似乎仍高於成交時間在 1 年內之區分所有建物所拆分之土地價格，故建議可適度放寬成交日期在 1 年以內之規定，對超過 1 年以上之案例如屬適當者，可以相關之不動產價格指數調整，並補充說明後採用，以利於搜尋適宜之比較標的，進而提升估價結果之精確度，此因涉及修訂土地徵收補償市價查估辦法，建議俟中央修法時提出相關建議。

參考資料

1. 司法院大法官解釋，1996，釋字第 400 號。
2. 陳瑩真，2004 年，土地徵收補償中的估價問題，國立臺北大學地政學系碩士班論文。
3. 陳奕安，2017，公共設施保留地徵收補償問題之研究，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士班論文。
4. 司法院大法官解釋，2004，釋字第 579 號。
5. 曾笠綸 2014，土地徵收市價補償查估之研究，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士班論文。
6. 陳志碩，2014，以有限理性理論探討國內土地徵收補償市價查估機制之研究，國立屏東商業技術學院不動產經營系（所）碩士班論文。
7. 臺北市法規查詢系統 <https://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/>