

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

我國地價制度在立法意旨上，偏重於土地政策，而這些土地政策的精神又深受孫中山先生遺教影響。以地價為核心的土地政策體系，發展出公告地價與公告土地現值，分別執行土地政策¹，以達成「地盡其利，地利共享」的理想目標。地價訂定過程是否妥適，將影響後續政策之執行。

台灣已登記土地，自民國 45 年次第實施平均地權規定地價，至民國 67 年止已全部辦理完竣。地價訂定程序，依平均地權條例第 15 條規定，由直轄市或縣（市）主管機關，分區調查最近一年之土地買賣價格或收益價格，然後依據調查結果，劃分地價區段並估計區段地價後，提交地價評議委員會評議，直轄市或縣（市）主管機關依據評議結果，計算宗地單位地價，公告地價三十日，由土地所有權人自行申報地價，據以編造地價冊及總歸戶冊。送稅捐機關，課徵地價稅。

申報地價，乃人民向政府陳報之土地價格，便於照價徵稅、照價收買。一般人民深知政府無力收買，不免低報，而期減輕賦稅負擔，此種地價常較時價低，政府為控制此種弊端，故於申報前，公布公告地價，以防低報或匿報²。台灣土地於民國 67 年以前，歷次辦理規定地價或重新規定地價時，依當時之平均地權條例規定，土地所有權人申報之地價超過公告地價百分之一百二十時，以公告地價百分之一百二十為其申報地價；申報之地價未滿公告地價百分之八十時，除照價收買者外，以公告地價百分之八十為其申報地價；未於公告地價期間內申報地價者，應以公告地價為其申報地價。

第一次規定地價之申報地價，攸關將來所有權移轉時，土地增值稅之負擔，故土地所有權人應衡量實際狀況，在公告地價百分之二十額度內斟酌最有利之成數辦理申報地價³。民國 45 年至民國 67 年止，土地所有權人申報地價申報率平均達百分之九十九以上。公私土地權利之限界已劃分。

民國 76 年舉辦重新規定地價時，由於平均地權條例已修訂規定，「舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人未於公告期間申報地價者，以公告地價

¹趙淑德，1996，「政府規定地價業務與課題」，『現代地政』，第 7 頁。

²林英彥，2008，『不動產大辭典』，台北：中國地政研究所，第 151 頁。

³李鶯珠，1990，「申報地價存廢問題之研究」，『土地行政』第 49 期，第 24 頁。

百分之八十為其申報地價。土地所有權人於公告期間申報地價者，其申報之地價超過公告地價百分之一百二十時，以公告地價百分之一百二十為其申報地價；申報之地價未滿公告地價百分之八十時，得照價收買或以公告地價百分之八十為其申報地價。」，土地所有權人申報地價申報率驟降為百分之一·二四。大部分土地所有權人均未申報地價，由政府按公告地價百分之八十課稅最為有利。

依土地法第 179 條規定，「原規定地價……，稱為原地價。」。另依平均地權條例第 38 條規定，「土地所有權移轉，其移轉現值超過原規定地價或前次移轉時申報之現值，應就其超過總數額依第三十六條第二項，減去土地所有權人為改良土地已支付之全部費用後，徵收土地增值稅。前項所稱原規定地價，係指中華民國五十三年規定之地價；其在中華民國五十三年以前已依土地法規定辦理規定地價及在中華民國五十三年以後舉辦規定地價土地，均以其第一次規定之地價為原規定地價。……。」已登記土地，自民國 45 年次第實施平均地權規定地價，至民國 67 年止已全部辦理完竣，故課徵土地增值稅之原地價已確認。我國實施公告地價申報地價的辦理過程中，頗具成效，但仍有些問題存在。

第一次規定地價之申報地價，在確認私有土地現在私人所擁有之權益價值，或劃分私人主張私有地擁有之權利價值界限。地價稅為地方稅，本質上是負有政策使命的租稅，除具財政功能亦兼具平抑財富的政策功能。已規定地價之地區辦理重新規定地價，係以第一次規定地價為基礎，作為接近市價手段。公私土地權利之限界，既已於第一次規定地價申報地價時劃分，重新規定地價時，是否仍有必要再由土地所有權人依公告地價申報地價，值得進一步加以探討。

我國土地課徵地價稅，在課取自然地租，使地利共享之程度加強，並適度加重土地所有人之持有成本，以達到促使有效利用土地政策。已規定地價之土地，是否仍有必要按申報地價，徵收地價稅⁴，將進行深入研究。

回顧過去國內文獻有關申報地價制度之研究，大多著重在「土地所有權人未於公告期間申報地價者，以公告地價百分之八十為其申報地價」，其合理性及效益性上分析⁵。甚少就土地重新規定地價後，仍要由土地所有權人依公告地價申

⁴民國七十四年立法院內政、財政、經濟、司法四委員會審查「平均地權條例修正草案」第三次聯席會議，委員提問，有關草案總說明：「地主為減輕其地價稅負擔，多數均以公告地價百分之八十申報，以台北市為例，台北市六十七年重新規定地價時，百分之九十七點一九之土地所有權人均以公告地價百分之八十申報。」不知可否將百分之八十降低為百分之七十？財政部部長說明，楊委員詢及地價稅之徵收，未申報者可否按公告的百分之七十徵收；基於本次修訂平均地權條例，調整各項稅率的結果，估計政府稅收將減徵三十餘億元，所以不宜再予降低。（立法院公報，1985，立法院內政、財政、經濟、司法四委員會審查「平均地權條例修正草案」第三次聯席會議紀錄，七十五會期，第 7-8 頁）。

⁵李鶯珠，同註（3），第 23-26 頁；就民國七十五年平均地權條例第十六條修訂：「舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人未於公告期間申報地價者，以公告地價百分之八十為其申報地價。」次年辦理重新規定地價時，大部分土地所有權人均未申報地價，由政府按公告地價百分

報地價，其必要性及目的性，加以探討。現行公告地價之訂定，原則上係參考當年土地現值表、前次公告地價、地方財政需要、社會經濟狀況及民眾地價稅負擔能力等因素辦理評定，實際上已附麗於土地公告現值，更有必要就土地重新規定地價後，是否仍要由土地所有權人依公告地價申報地價，進行探討。

孫中山先生認為「土地價值之增加，咸知受社會進化之影響，試問社會之進化，果彼地主之力乎？若非地主之力，則隨社會進步而增加之地價，又豈應為地主所享有乎？可知將來增加之地價，應歸社會公有，庶合於社會經濟之真理，儻不收為社會公有，而歸地主私有，則將來大地主必為大資本家，三十年後，又將釀成歐洲革命流血之慘劇。故今日之主張社會主義，實為子孫造福計也。⁶」，主張將來增加之地價，應歸社會公有，庶合於社會經濟之真理。

平均地權為我國憲法明定之基本國策，以「核定天下地價」為基礎，地價核定以後，土地因私人的改良利用而產生的價值，仍屬原主所有。但由於社會進步、經濟發達，而所增加的「土地自然增值」，則應還原給國家、社會，歸全國國民所共享。我國憲法第 143 條第三項規定：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。」，以徵收土地增值稅方式，將土地因人口增加、社會繁榮、經濟進步及政治建設所產生之自然漲價，收歸全體國民平等共享。

為貫徹漲價歸公之平均地權理念，土地所有權人於移轉土地所有權時，政府機關依其所申報之移轉現值，作為課徵土地增值稅之依據。惟實際移轉價格認定不易，亦易引發匿報、低報情事，政府乃於民國 53 年修正公布「實施都市平均地權條例」提出「公告土地現值」之制度，作為審核申報移轉現值之參考。

其後由於土地法、獎勵投資條例及都市計畫法等法律，對土地之徵收補償各有不同規定，造成補償不一，引起反彈，民國 66 年將「實施都市平均地權條例」修正為「平均地權條例」時，除以公告土地現值作為主管機關審核土地移轉現值，

之八十課稅，以政府人力、財力投入地價申報相關事項現況，進行效益分析。景祥祐・沈鑰志（1998：66）研究指出，未申報地價者，一律以公告地價百分之八十為其申報地價，此舉確實達到簡政便民的目的，但是無法達到真實申報地價之目的，失去申報地價實質意義。許松（1982：61-62）認為地主自報地價之辦法，有其時代背景與技術性問題，經過政策的演變及立法的修正，現行的公告地價程序雖仍保有申報地價，然地主所企求者為地價稅之減低，而非著眼於地價之嫌高，亦即僅係利用申報地價有百分之二十之彈性機會，以達其減輕地價稅負擔之個人意願而已。以公告地價百分之八十給予折扣，除破壞政府公告地價之確實性，於法理上亦難自圓其說。余保憲（2003：63）遺教的自定地價，地價永以為定，經過政策的演變及立法的修正，比較當今執行的結果已有相當大的差距，現行的公告地價程序雖仍保有「申報地價」，但因喪失其意義，不申報者依法按公告地價八折，課地價稅，低報者也難以照價收買，故申報者也少之又少，徒具形式而已。

⁶孫中山先生於民國元年十月十五日至十七日「社會主義之派別與方法」，參閱蕭錚，1966，『平均地權本義』，台北：中國地政研究所，第 165 頁。

課徵土地增值稅之依據，同時增訂以公告土地現值作為徵收土地補償地價之標準。從而公告土地現值之法定作用，定為兩大方向，一為土地權利變更登記時，申報土地移轉現值之參考；二為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。

依理來說，土地權利移轉現值是有其真實價額的，與一般地價申報，並未發生買賣情事，需要自行考慮報價的情形不同。但是為了遷就現實，公告土地現值辦法，屬不得已的規定，依據偏低的公告土地現值計算土地增值數額，實施漲價歸公，雖不合理，不會有人反對⁷。但對被徵收土地所有權人來說，土地徵收所影響者，非僅是被徵收土地權利人之財產權，往往亦及於其生存權及工作權⁸，是不公平的⁹。由於土地利害關係人有不同期望（課稅從低，補償從高），造成公私利益衝突。公告土地現值制度多功能設計，是否為歷次修法，皆無法達成平均地權之漲價歸公理想之主要原因，值得深入進行探討。

回顧過去國內文獻有關公告土地現值制度多功能設計之研究¹⁰，紛紛指出同一種地價制度負擔多種不同政策目的，使地價的評定受影響。公告土地現值制度配合現行政府「土地移轉實價登錄」政策，與地價評定制度的改善，是否更能達到「漲價歸公」之理想目標，相關文獻目前尚無有關之研究。

申報地價，乃人民向政府陳報之土地價格，便於照價徵稅、照價收買。一般人民深知政府無力收買，不免低報，而期減輕賦稅負擔，此種地價常較時價低，政府為控制此種弊端，故於申報前，公布公告地價，以防低報或匿報。第一次規定地價之申報地價，在確認私有土地現在私人所擁有之權益價值，或劃分私人主張私有地擁有之權利價值界限。已規定地價之地區辦理重新規定地價，目的在使地價稅之課稅基礎，隨著地價之變動，作適當的調整，重新規定地價時，仍要由土地所有權人申報地價，其目的性與必要性，本研究擬加以探討。土地權利移轉現值是有其真實價額的，但是為了遷就現實，公告土地現值辦法，屬不得已的規定。由於公告土地現值制度負擔多種不同政策目的，使地價的評定受影響。配合現行政府「土地移轉實價登錄」政策，與地價評定制度的改善，是否更能達到「漲

⁷馮小彭，1981，『土地行政』，台北：國立編譯館，第210-211頁。

⁸陳立夫，2012，「土地徵收補償問題之探討－修正土地徵收條例之問題點」，台北：中國土地改革協會，第87頁。

⁹馮小彭，前揭書註（7），第210-211頁。

¹⁰如周秀鳳（2003：149）根據實際訪談公部門從事地價查估業務相關人員、民間不動產估價師及學者專家，依序歸納出我國現行公告土地現值制度二十個問題癥結，其中有關公告土地現值制度功能，認為政府應從制度面去檢討修改現行的法規，將公告土地現值與課稅、徵收補償分離，使地價的查估不受課稅與徵收補償影響。江珮瑜（2008：46）研究認為公告土地現值偏離市場價格的幅度過大，除受人為因素、制度設計影響外，同一種地價制度負擔多種不同政策目的，造成互相牽制（課稅從低，補償從高），地價訂定的扭曲，使得公告土地現值的公信力常遭質疑。李秀珍（2009：160-161）研究以為公告土地現值制度困境，應係制度本身各項設計結構因素的互相牽制，所形成內外部網路複雜環境關係。

價歸公」之目標，將進行研究，期提供地價政策改進時之參考。

二、研究目的

基於上述研究動機，本研究目的可歸納如下：

- (一) 已規定地價之地區辦理重新規定地價，目的在使地價稅之課稅基礎，隨著地價之變動，作適當的調整。基此，本文擬從公告地價有關申報地價制度相關問題，探討現行重新規定地價時，仍由土地所有權人申報地價制度之必要性。希冀透過上述的研究，提出建言，作為地價制度改進時之參考。
- (二) 公告土地現值制度實施至今，由於無法反映市場價格，漲價歸私，助長土地投機壟斷。本研究擬就公告土地現值制度多功能設計，探討公告土地現值制度之相關問題。期藉由以上問題之分析，提出建議，作為公告土地現值制度改進時的參考。



第二節 研究方法與範圍

一、研究方法

本研究冀藉由文獻回顧分析法，蒐集我國地價制度有關公告地價申報地價制度及公告土地現值制度功能作用等問題之相關理論、文獻、法規，進行分析、歸納，作為研究的基礎。

二、研究範圍

規定地價為實行徵收地價稅與徵收增價之初步，地價訂定過程是否妥適，除影響政策之執行，而有關課徵稅率等之制定，亦將影響後續政策之成效，本文受限於時間及能力，主要仍以有關公告地價申報地價制度及公告土地現值制度多功能設計等，探討現行地價制度相關問題。



第三節 研究內容及流程

一、研究內容

本研究基於前述動機與目的，研究內容計分為五部份，說明如下：

(一)公告地價有關申報地價制度及公告土地現值制度多功能設計等問題相關文獻之整理回顧

本研究主要探討地價制度有關公告地價申報地價制度及公告土地現值制度功能作用等問題，擬藉由回顧國內探討本研究相關之文獻，發掘問題之觀點或問題，作為本研究之參考。

(二)有關平均地權規定地價等理念的探討

我國地價制度，演進歷程和結果的形成，深受平均地權觀念影響，擬就孫中山先生遺教規定地價等理念進行探討，以作為後續公告地價及公告土地現值相關問題研究之基礎。

(三)申報地價制度問題探討

台灣已登記土地，自民國 45 年次第實施平均地權規定地價，至民國 67 年止已全部辦理完竣。公私土地權利之限界已劃分，現行重新規定地價時，仍要由土地所有權人申報地價，其必要性等問題，擬就申報地價制度之演變歷程、地價申報制度問題及改進課題等面向加以研究。

(四)公告土地現值制度問題探討

公告土地現值制度實施至今，由於無法反映市場價格，漲價歸私，助長土地投機壟斷。擬就公告土地現值制度之演變歷程、功能設計等問題及改進課題進行研究分析。

(五)對我國現行地價制度的修正方向提出建議

最後，就公告地價有關申報地價制度及公告土地現值制度研究結論，嘗試研擬地價制度改進建議，以作為地價制度改進時的參考。

二、研究流程

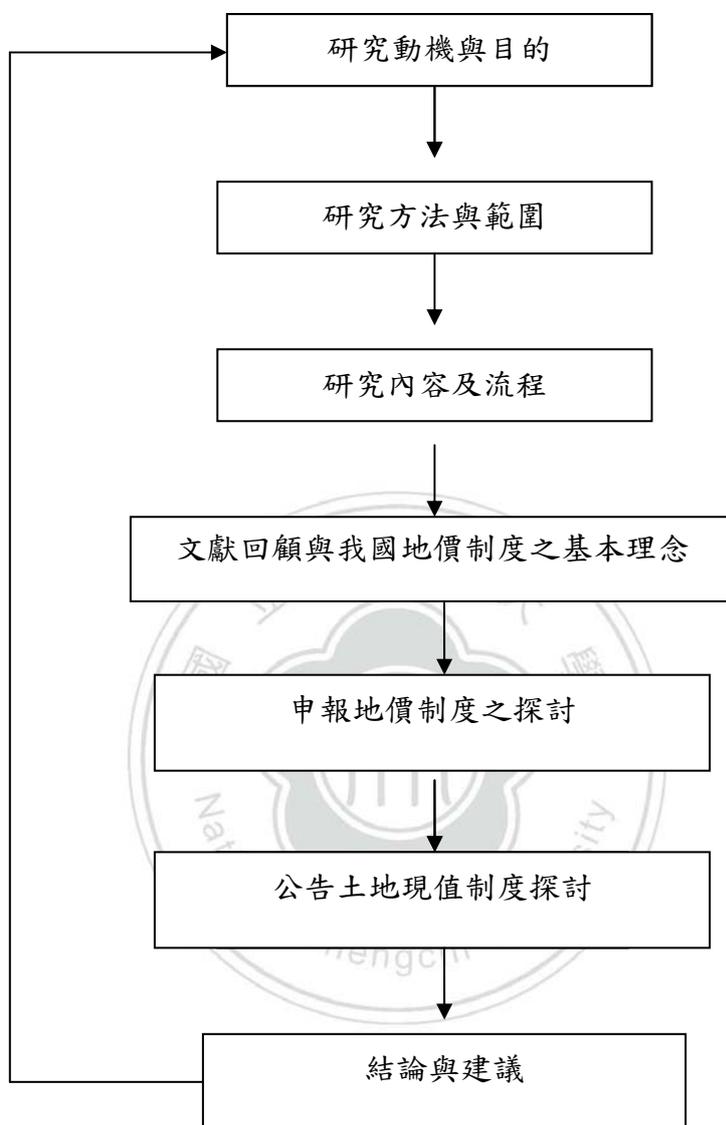


圖 1-1 研究流程圖

第二章 文獻回顧與我國地價制度基本理念

第一節 文獻回顧

平均地權為我國憲法明定之基本國策，以「核定天下地價」為基礎，地價核定以後，土地因私人的改良利用而產生的價值，仍屬原主所有。但由於社會進步、經濟發達，而所增加的「土地自然增值」，則應還原給國家、社會，歸全國國民所共享。平均地權的主旨，在消除地主的不勞而獲，以規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公為實施方法，達到地盡其利、地利共享之政策目標。

現行公告地價有關申報地價制度與公告土地現值制度多功能設計與執行，能否達到「地盡其利、地利共享」之政策目標，擬先從回顧國內探討相關議題之文獻，發掘問題之觀點或問題，作為本研究之參考。

一、申報地價之研究

民國 75 年平均地權條例修正，其中，第 16 條修正規定：「舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人未於公告期間申報地價者，以公告地價百分之八十為其申報地價。」由於課徵土地增值稅之原地價均已確定，嗣後辦理重新規定地價時，其申報地價僅作為課徵地價稅之依據。有關探討申報地價存廢問題之文獻，其中李鶯珠（1990）就民國 76 年辦理重新規定地價時，有關申報地價各項工作，人力及物力花費，有十分深入之探討，認為重新規定地價；申報地價制度應予廢止，以節省重新規定地價時人力、財力之負擔。惟有關重新規定地價時，依條例規定，仍維持申報地價制度，其考量為何，未作進一步探究。

地價稅的課徵，以公告地價之申報地價為稅基，張重政（1979）以納稅的觀點，進行探討，認為公告地價本身已甚偏低，無須再要土地所有權人去申報的必要。此一觀點，可作為本文論點分析方向之一。

現行舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人未於公告期間申報地價者，以公告地價百分之八十為其申報地價，景祥祐・沈鑠志（1998）研究指出此舉確實達到簡政便民之目的，惟已失去對於「申報地價」在使土地所有權人對其土地價值之認定，並據以課徵地價稅之目的。並以 76 年、80 年及 83 年三次辦理重新規定地價時，土地所有權人申報率為例。有關重新規定地價時，土地所有權人申報率之分析，提供本文論點另一分析角度。

許松（1982）及余保憲（2003）亦認為地主自報地價之辦法，有其時代背景與技術性問題，經過政策的演變及立法的修正，現行的公告地價程序雖仍保有申

報地價，然地主所企求者為地價稅之減低，而非著眼於地價之嫌高，亦即僅係利用申報地價有百分之二十之彈性機會，以達其減輕地價稅負擔之個人意願而已。以公告地價百分之八十給予折扣，除破壞政府公告地價之確實性，於法理上亦難自圓其說。遺教的自定地價，地價永以為定，經過政策的演變及立法的修正，比較當今執行的結果已有相當大的差距，現行的公告地價程序雖仍保有「申報地價」，但已喪失其意義，不申報者依法按公告地價八折課地價稅。低報者也難以照價收買，故申報者也少之又少，徒具形式而已。

二、公告土地現值制度之研究

漲價歸公係就社會改良進步之增價，歸於國家，為國民所共享。依憲法及平均地權條例規定，由國家課徵土地增值稅，以供育幼、養老、救災、濟貧、衛生、扶助殘障等公共福利事業、興建國民住宅、徵收公共設施保留地、興辦公共設施、促進農業發展、農村建設、推展國民教育及實施平均地權之用。「漲價歸公」以公告土地現值為基礎，據以課徵土地增值稅。

有關公告土地現值制度問題之探討，國內相關學者專家，從不同面向提出許多的看法與建議，其中有關公告土地現值地價評定法令依據，陳立夫（2008）研究指出作為土地徵收補償依據之公告土地現值，係依平均地權條例第 46 條所創設。而該條例所定之「公告土地現值」制度，與土地法及其施行法所定之「標準地價」制度，無論是地價之公告時期或作用，均不相同。且另一方面，平均地權條例並無關於授權訂定公告土地現值評定規範之明文（土地徵收條例亦無）。由於公告土地現值之評定與公告，已涉及土地所有權人之權益；亦即，其成為核計徵收補償地價之依據，將直接影響人民財產利益之負擔以及損失之填補。是以，公告土地現值之評定，應以法律直接規範或明確授權命令予以規定（中央法規標準法第 5 條第二款、大法官釋字第 443 號解釋），依據地價調查估計規則以估定公告土地現值之作法，其適法性是有待商榷。本文論點，提供本研究後續論述重要之參考資料。

土地現值表之編製，依平均地權條例第 46 條規定，由直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年一月一日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。公告土地現值由地價評議委員會評定，張永健（2010）研究指出本來是為了借重其來自不同領域的專業觀點，審查地價人員之估計有無不當之處。然而，實務上地價評議委員會變成地方派系與大地主的政治角力場。本研究提供本文重新審思，地價評議委員會任務功能問題。

地價評定是否合理，與決策時是否能擁有足夠的必要資訊，有密切的關係，

蔡吉源(2001a)研究認為政府並不行使公權力讓買賣雙方公開其買賣價格，即無買賣價格提供其他市場參與人參考。地政機關對地價動態的調查，及區段地價的估算，難免有其任意性而缺乏一套可供信賴的規則。因此，所謂公告土地現值也就缺乏估價根據。建立土地市場的方法無他，僅只透過法律要求買賣雙方公開其買賣資訊，讓民間及官方都可以在公開場所查得到其交易價格。就官方而言，可以將公開買賣價格做為訂定公告土地現值的參考；就民間而言，在買賣資訊公開化的情形下，可以盤算自己手中土地的價值。若公告土地現值與事實差距太大，仍可以申訴更正，以保障自己多方面的利益(稅負、質借、租賃、移轉或贈與等)，本研究指出房地產市場交易資訊對公告土地現值評價影響，可供本文參考。

公告土地現值主要作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。周秀鳳(2003)、江珮瑜(2008)、李秀珍(2009)等指出，同一種地價制度負擔多種不同政策目的，造成互相牽制(課稅從低，補償從高)，政府應從制度面去檢討修改現行的法規，將公告土地現值與課稅、徵收補償分離，使地價的查估不受課稅與徵收補償影響。李足能(2006)亦指出由於公告土地現值兼作多項土地政策之依據，現行公告土地現值偏低，雖可減少政府徵收私有土地地價補償負擔，但也同時降低土地增值稅稅負。在財政改革方案中，原先就有計畫將公告土地現值逐步調整並拉近與市價的差距，惟因政治力的介入而打亂原來的規劃。因此，為減緩被徵收土地者之抗爭及貫徹漲價歸公之理念，解決稅基流失的現象，長期而言應改採實際交易價格課稅為宜。

三、小結

有關申報地價制度相關文獻研究，提供本研究審思，已規定地價的土地，仍維持申報地價制度，現行條例規定，其目的與考量為何。土地所有權人於公告地價期間，未申報地價，依法直接以公告地價八折作為課徵地價稅之稅基，此與原申報地價制度設計目的，已有所偏離，此制度是否應加以修正，提供本文一個研究方向。

公私土地權利之限界，既已於第一次規定地價申報地價時劃分，重新規定地價時，是否仍有必要再由土地所有權人依公告地價申報地價，另有關已規定地價之土地，是否仍有必要按申報地價，徵收地價稅，本文相關文獻中，未就此等問題面向進行探討，吾人認為頗值得探究，將於後續章節中深入分析。

另政府為促進不動產交易資訊透明化，降低目前不動產資訊不對稱情形，避免不當哄抬房價，在保障民眾隱私權前提下，已完成實價申報登錄之立法。公告土地現值制度改進，本文有關公告土地現值制度相關文獻，可資提供本研究參考。

第二節 我國地價制度基本理念

我國的土地政策，主要是平均地權。平均地權是一種土地制度，又是一種土地政策¹¹，在使土地權利為眾人所共有，土地收益為眾人所共享¹²。為達成平均地權地盡其利、地利共享之本旨，平均地權政策經由「規定地價」、「照價徵稅」、「照價收買」、「漲價歸公」四大辦法實施。此四大實施辦法，均與地價有關。有了正確的報價，方能達成平均地權政策之意旨。

我國公告地價及公告土地現值地價制度，演進歷程和結果的形成，深受孫中山先生平均地權觀念影響，因此有必要就孫中山先生規定地價主張及漲價歸公理念加以深入探討，以作為後續有關公告地價及公告土地現值地價制度問題研究之基礎。

一、規定地價

規定地價一詞，乃係孫中山先生主張「定地價」之同義詞。所謂「定地價」是指劃分公私土地權利之限界。為平均地權之基礎；而在表面上，規定地價則為實行徵收地價稅，以及照價收買與徵收增價之初步，但在實質上應為實行平均地權辦法之起點或基礎¹³。承認「現有之地價，仍屬原主所有」。是故第一次規定地價之地價，應該可包括「土地原取得時之價值或收益還原價值」，以及「取得後投資改良之成本值或投資改良正常報酬之資本還原值」，再加「取得後至現在所產生之經濟地租之資本還原值」¹⁴。

孫中山先生認為欲去天下之不平，應先定地價，規定地價之時機；遺教指示應為「先定地價，而後從事於公共經營¹⁵」、「每縣開創自治之時，須先規定地價¹⁶」。規定地價應於地價未因革命建設、或社會經濟發展、或急速都市化之前行之，始

¹¹林英彥，1999，『土地經濟學通論』，台北：文笙書局股份有限公司，5版，第110頁。

¹²蕭錚『平均地權本義』（中國地政研究所，1966年），第3-7頁。

¹³林英彥，前揭書註（2），第421頁。

¹⁴辛晚教，1984，「規定地價理論與實施體制問題」，『人與地』，第14頁。

¹⁵孫中山先生於「地方自治開始實行法」中言：「如以上二事（『清戶口』、『立機關』）辦妥而合一縣數十萬人民或數鄉村一二萬人民而為一政治及經濟性質之合作團體，其地方之發達進步，必有出人意料之外者，而其影響於土地必尤大。如童山變為森林，石田變為沃壤，僻隅變為市場，前者值數元一畝之地，忽遇社會之進步發達其地價乃增為數百元數千元一畝者不等。有其地者，不勞力，無思無維，而坐享其利矣。細考此利何來，則眾人之勞力致之也。以眾人之勞力焦思以經營之社會事業，而其結果則百數十之地主享其成，天下不平之事，孰過於此？此地價之不可不先定，而後從事於公共經營也。」（參閱蕭錚，前揭書註（6），第184-189頁）。

¹⁶孫中山先生於建國大綱第十條中指示：「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，……。」¹⁶。（參閱蕭錚，前揭書註（6），第231頁）。

能達到政策目的，且較易實施¹⁷。

規定地價之標的或對象，孫中山先生主張規定地價之土地，應包括所有私有土地，而不限於私有都市土地。規定地價的方法，孫中山先生遺教中曾列舉定地價的二種方式，一為政府查估地價法；如「英國嘗有估價局之設，且尚慮估計不平，人民有不服者，許其申訴；因復有控訴衙門。¹⁸」。二為地主報價法；即由地主自定地價，自由呈報。他認為由政府查定地價方式，在「中國是很難行得通¹⁹」的，因為「中國人怕打官司，怕到衙門內辦公事；如果規定一塊地價，必要到衙門去兩次，便覺得不堪其擾，這是普通人很不願意的。²⁰」²¹，因此主張「簡單而又極公平」的「令人民自己報告地價」的方式²²。他於「中國同盟會軍政府宣言」中即有：「……核定天下地價」之宣示。此外並於幾次演講中，曾作如下說明：「調查地主所有之土地，使自定其價，……。²³」。「宜令有土地之家，有田畝多少，值價若干，自行呈報，……。²⁴」。「私人所有土地，由地主估價呈報政府……。²⁵」。

孫中山先生謂：「地主報價欲昂，則納稅不得不重；納稅欲輕，則報價不得不賤²⁶」。「即欲故低其價以求少稅，則又恐國家從而收買，亦必不敢。」、「有此兩法互相表裏，則不必定價而價定矣。²⁷」²⁸，地主必申報真實的地價。

孫中山先生遺教規定地價方式主張隨地主之報多報少，所報之價，「則永以為定」。此處所謂之「則永以為定」，其實為私人擁有私有土地之權利價值定限於此之意。「此後公家收買土地悉照此價，不得增減；而此後所有土地之買賣，……原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價悉歸於地方團體之公有。」。

¹⁷孫中山先生於民國紀元前 6 年 12 月 2 日「三民主義與中國民族之前途」（參閱蕭錚，前揭書註（6），第 103-108 頁。

¹⁸孫中山先生於民國 11 年「軍人精神教育」，參閱蕭錚，前揭書註（6），第 218 頁。

¹⁹「然此法勢不能行於中國，恐徒滋擾；不如由人民自行估價呈報」（孫中山先生於民國 11 年「軍人精神教育」，參閱蕭錚，前揭書（註 6），第 218 頁。）

²⁰孫中山先生於民國 10 年 6 月「三民主義之具體辦法」，參閱蕭錚，前揭書註（6），第 190 頁。

²¹辛晚教，前揭書註（15），第 15-16 頁。

²²王文甲，1978，『土地政策』，台北：三民書局，修正版，第 300 頁。

²³孫中山先生於民國元年十月十五日至十七日「社會主義之派別與方法」，參閱蕭錚，前揭書註（6），第 165-166 頁。

²⁴孫中山先生於民生主義之實施，參閱蕭錚，『平均地權本義』，參閱蕭錚，前揭書註（6），第 165-166 頁。

²⁵孫中山先生於民國 13 年 1 月「第一次全國代表大會宣言」，參閱蕭錚，前揭書註（6），第 226 頁。

²⁶孫中山先生於民國元年十月十五日至十七日「社會主義之派別與方法」，參閱蕭錚，前揭書註（6），第 165-166 頁。

²⁷民生主義與社會革命，民國元年 4 月 1 日在南京同盟會會員餞別會演講，參閱蕭錚，前揭書註（6），第 119 頁。）

²⁸辛晚教，前揭書註（15），第 15-16 頁。

原定地價需要配合調整之情況：一為因貨幣貶值原定地價宜應配合調整。另為投施勞力資本改良土地，使私有土地收益增多，因而原土地私有資產價值增加，亦須配合調整。類此調整，不僅不違背「永以為定」之原則，且可使規定地價更能切合實際。²⁹

從上述「規定地價」的原意，孫中山先生主張由地主自行申報地價，此地價自申報之後「永以為定」，亦即所申報之私有真實價值「永以為定」並非土地之實際移轉價格「永以為定」，地主申報之地價，應為政府課徵地價稅之依據。不必擔心地主報價過高或過低。因為政府掌握有「照價徵稅」或「照價收買」兩項法寶³⁰。即利用「徵稅」、「收買」作為現值自由申報心理上之控制，利用「永以為定」、「漲價歸公」，作為現值自由申報時間上之控制。更利用申報，確定土地公私有之界限，除申報外一律公有，以控制不申報者³¹。

現行土地法及平均地權條例對於「規定地價」之方法，在基本上仍遵行孫中山先生遺教之精神，由人民自行申報，惟實施初期，為顧及土地所有權人對地價缺乏認識，無法作正確的申報，乃規定由政府評議地價分區公告，作為人民申報地價之參考。平均地權條例第三十八條規定，「所稱原規定地價，係指中華民國五十三年規定之地價；其在中華民國五十三年以前已依土地法規定辦理規定地價及在中華民國五十三年以後舉辦規定地價之土地，均以其第一次規定之地價為原規定地價」，此項規定與孫中山先生「所報之價，則永以為定。」之主張不盡相同。³²

二、漲價歸公

漲價歸公，為孫中山先生平均地權之真目的之所在³³。他在遺教中提及「漲價歸公」之主張，認為：「土地價值之增加，咸知受社會進化之影響；試問社會進化，果彼地主之力乎？若非地主之力，則隨社會進步而增加之地價，又豈應為地主所享有乎？可知將來增加之地價，應歸社會公有，庶合於社會經濟之真理，如不收為社會公有，而歸地主私有，則將來大地主，必為大資本家，三十年後，又將釀成歐美革命流血之慘劇」³⁴土地自然增值非地主之力，不應歸私人所有，漲價歸公，庶合社會經濟之真理。

²⁹辛晚教，前揭書註（15），第16頁。

³⁰林英彥，前揭書註（2），第422頁。

³¹陳景搏，1973，『估價申報』與『規定地價』區別之研究，『今日中國』，第47頁。

³²吳家昌，1985，『平均地權之理論與實務』，台北：青桑出版社，第330頁。

³³蕭錚，1968，『平均地權之理論體系』，台北：中國地政研究所，2版，第254頁。

³⁴孫中山先生於民國元年十月講「社會主義之派別與方法」，參閱蕭錚，前揭書註（6），第165頁。

孫中山先生進一步說明：「地價定了以後，我們更有一種法律的規定。這種規定是甚麼呢？就是從定價那年以後，那塊地皮的價格，再行漲高，各國都是要另外加稅，但是我們的辦法，就要以後所加之價完全歸為公有。因為地價漲高，是由於社會改良。和工商業進步。中國的工商業，幾千年都沒有大進步，所以土地價值常常經過許多年代，都沒有大改變；如果是一有進步，一經改良，像現在的新都市一樣，日日有變動，那種地價便要增加幾千倍，或者是幾萬倍了。推到這種進步和改良的功勞，還是眾人的力量經營而來的。所以由這種改良和進步以後，所漲高的地價，應該歸之大眾，不應該歸之私人所有。比方有一個地主現在報一塊地價是一萬元，到幾十年之後，那塊地價漲到一百萬元，這個所漲高的九十九萬元，照我們的辦法，都收歸眾人公有，以酬眾人改良那塊地皮周圍的社會，和發達那塊地皮周圍的工商業之功勞。這種把以後漲高的地價收歸眾人公有的辦法，才是國民黨所主張的平均地權，才是民生主義³⁵」，認為漲價完全歸公，才是平均地權，才是民生主義。

土地增值以都市為最速，孫中山先生認為：「上海今日之地價，較昔年增加奚止千倍。我國工業，現方形發展，商務亦日見繁盛；五十年後，吾人將設許商埠，與今日之上海無異者也。故吾人當早為籌謀，使將來土地不勞增益歸之社會，不致為佔據土地之資本家所有也。」如不實行平均地權，則巨大之增值將徒為地主之不勞而獲，於國計民生，非徒毫無裨益，且將發生甚大之危害³⁶。漲價歸公宜早為籌謀。

有關地主報價後，所有土地之買賣，孫中山先生認為：「隨地主之報多報少，所報之價，則永以為定；此後凡公家收買土地，悉照此價不得增減；而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不得私相授受；原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價，悉歸於地方團體之公有。如此，則社會發達地價愈增，則公家愈富。由眾人所用之勞力以發達之結果，其利益亦眾人享有之；不平之土地壟斷，資本專制可以免卻，而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形。³⁷」，此後所有土地之買賣，由公家經手，政府因此可明瞭土地移轉價格，收取土地增值³⁸。

孫中山先生認為文明進步，地價日漲，富人壟斷土地，反致糧食不敷。以為定地價後漲價歸公，則「文明越進，國家越富，一切財政問題斷不致難辦。現今苛捐，盡數蠲除，物價也漸便宜了，人民也漸富足了，把幾十年捐輸的弊政，永

³⁵孫中山先生於民國十三年八月講「民生主義第二講」，參閱蕭錚，前揭書註（6），第 238-239 頁。

³⁶蕭錚，前揭書註（6），第 62 頁。

³⁷孫中山先生於民國 9 年「地方自治開始實行法」，參閱蕭錚，前揭書註（6），第 187 頁。

³⁸蕭錚，前揭書註（6），第 45 頁。

遠斷絕³⁹」。

由上述散見於各種文稿宣言及演講詞中，可瞭解漲價歸公是平均地權的核心思想，主張個人以勞力資本投施於土地獲致之收益，應為個人所享有，他人不得剝奪。非基於個人投施勞資之原因，而從土地取得之不勞所得，應歸社會全體共享，個人不得占有⁴⁰。

三、地價公告制度

有關規定地價，孫中山先生鑑於當時社會經濟發展情形，主張由地主自行申報地價。採用以政策為主的報價法。由土地所有權人自己向政府申報，政府照價徵稅，並得照價收買其土地，以使土地所有權人不願高報地價加重地價稅負擔亦不敢低報地價，唯恐土地被政府照其申報之低地價收買。土地法及平均地權條例，有關申報地價制度亦主張由地主自行申報地價，所不同者，後者申報地價有高、低限制。以「先估後報法」行之，即先由政府主管機關估定標準地價，公布之為「公告地價」，而後再由土地所有權人申報地價，但僅可就公告地價百分之二十上下限以內增減，免去政府以照價收買制裁低報地價之困難，以及防止投機土地所有權人高報地價所造成之困擾。

申報地價應否限制？有學者認為，標準地價只能作為土地所有權人申報地價的參考，不應作為限制申報地價的依據。規定地價，與照價徵稅、照價收買及漲價歸公是整體的，應求全部貫徹，倘如照價徵稅、照價收買及漲價歸公都能貫徹，申報地價不加限制是沒有問題的⁴¹。

政府採取定期重新規定地價之作法，目的在使地價稅之課稅基礎，隨著地價之變動作適度的調整。將土地所有人擁有來自土地之利得，在平時，就先行課走一部份的利得，於賣出時，再就增值課徵土地增值稅，一方面，使地利共享之程度加強，彌補現行漲價歸公之不足；另一方面，適度加重土地所有人之持有成本，促使有效利用土地⁴²。並保持地價稅之收入不因貨幣自然貶值而受影響。土地法及平均地權條例，均訂有重新規定地價之規定。現行重新規定地價時，土地所有權人依法「申報地價」之目的，與孫中山先生主張地價由人民自由申報之原意已有顯著出入。

³⁹孫中山先生於民國紀元前六年十二月「三民主義與中國民族之前途」，參閱蕭錚，前揭書註（6），第 107 頁。

⁴⁰馮先勉，1988，「平均地權真詮—漲價歸公論」，國立政治大學地政研究所·中國地政研究所博士論文，第 74 頁。

⁴¹馮小彭，前揭書註（7），第 207 頁。

⁴²內政部【全國土地問題會議：全國土地問題會議討論題綱（一）：改進地價地稅制度，貫徹土地漲價歸公，1990.3.12-3.14】，第 1-16 頁。

我國憲法第 143 條規定，「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。」民國 43 年制頒「實施都市平均地權條例」特列「漲價歸公」專章，土地自然增值部份以徵收土地增值稅方式，歸人民共享之。以課徵「土地增值稅」取代「漲價歸公」，二者本質不相同，「土地增值稅」係認定土地之增值為私人財產，國家僅對其財產課予一定比率之稅負，而「漲價歸公」則認定土地之自然增值為社會財，私人不得獨占，應收歸公享⁴³。

現行地價制度，包括每年公告一次的「公告土地現值」與每三年公告一次的「公告地價」，為政府所評估之地價，採評估制。其中公告地價，作為土地所有權人申報地價地價時的參考，土地所有權人僅得就公告地價之百分之二十內增減。依法已規定地價之土地，應按申報地價，依法徵收地價稅，此時仍採申報制，其目的性與必要性，將於第三章進行深入探討。

公告土地現值原作為政府審核申報移轉現值之參考及土地權利人及義務人辦理土地權利變更登記時，申報土地現值之參考，其後遷就現實，修正作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。公告土地現值評估，歷經兩價合一、兩價分離政策與多功能設計，由於無法反映市場價格，漲價歸私，助長土地投機壟斷。現行公告土地現值制度，不受徵收補償影響，並配合地價評定制度的改善，是否更能達到漲價歸公目標，擬於第四章進行研究。

⁴³吳家昌，前揭書註（33），第 339 頁。

第三章 申報地價制度之探討

第一節 申報地價制度的演變

平均地權為我國土地政策，在憲法所揭櫫之基本國策中，國民經濟基本原則，係以民生主義之平均地權為謀國計民生之均足。平均地權土地政策的理想，落實於土地法及平均地權條例相關規範中。規定地價為推行土地政策實施平均地權以解決土地問題之基礎工作。其作用，在於劃分公私有財產的界限，以為照價徵稅、照價收買及漲價規定之依據。

有關規定地價工作，孫中山先生鑑於當時社會經濟發展情形，主張由地主自行申報地價。我國土地法及平均地權條例，有關申報地價制度亦主張由地主自行申報地價，所不同者，後者申報地價有高、低限制。另於重新規定地價時亦規定由地主自行申報地價，此時仍要由地主自行申報地價，其目的性與必要性，擬藉由探討申報地價制度的歷史脈絡，以瞭解後續地價政策執行的演變，並作為賡續檢討的基礎。

一、申報地價制度立法沿革

我國依據孫中山先生創立中華民國之遺教，制定憲法⁴⁴，平均地權思想為孫中山先生當年立志革命到建立民國後，積極鼓吹的土地政策主張。這項制度，主要透過規定地價、照價收買、照價徵稅及漲價歸公等四大方法，來達成「地盡其利」「地利共享」及「防止土地壟斷投機」諸目標，同時解決「土地利用」與「土地分配」兩大問題。

憲法第 143 條規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。……。土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。」可見憲法中已對孫中山先生平均地權主張的四大方法中，提出了三項具體辦法，然而自報地價並未入憲，似乎認為「照價收買」與「照價納稅」是促使地主按真實價格申報地價的手段，因此並未針對自報地價明確規定⁴⁵。

⁴⁴中華民國國民大會受全體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定本憲法……。

⁴⁵中華經濟研究所，1999，「土地稅與房屋稅制度改革之研究」，台北：行政院經濟建設委員會，第 6-6 頁。

孫中山先生主張地主自由申報地價，以所申報之數額為徵稅標準，但政府得按照申報之價收買之。其目的在使人民不敢因圖避免少數地價稅，致將地價短報。政府按照申報之價，收買之土地，通常將其拍賣，賣得價金先照原地主申報之價償還，餘歸政府所有。此種辦法在大環境經濟不景氣時，難以處理⁴⁶。定地價，欲由地主自報地價，在技術上，地主應具相當程度之知識水準，並確知其所持有土地之真實地價，才不致被照價收買或吃重稅之虧。政府嚴防地主故意低報地價亦須具雄厚之財力，以執行照價收買⁴⁷。

政府於民國 19 年制定土地法，該法為我國實施平均地權的正式法令，將規定地價、照價收買、照價徵稅、漲價歸公等辦法溶匯於土地法中。有關地價估計分為申報地價與估定地價二種⁴⁸。對孫中山先生主張由地主自報地價，採取折衷辦法。

所謂估定地價，係指依土地法估計所得之土地價值。地政機關依土地法計算所得之地價數額，為標準地價。標準地價，經過公告程序，不發生異議，或發生異議，經主管地政機關決定或公斷決定者，為估定地價。地價稅，照估定地價按年徵收之。徵收土地增值稅則以申報地價為標準，但政府仍保留其按照申報地價收買之權⁴⁹。民國 23 年，江蘇省為實施規定地價，曾擇定無錫及南通兩縣城先行試辦地價申報。辦理機關按地價相近之地價劃分若干地價區，並查定標準地價予以公布，作為地主申報地價之參考，是為我國辦理規定地價之始⁵⁰。

民國 34 年秋，對日抗戰勝利，行政院將抗戰時期所頒布的法律予以廢止，並對土地法重加修正，於民國 35 年 4 月 29 日公布施行。有關地價申報之程序，係採「非常時期地價申報條例」所定之辦法⁵¹。將二元地價制及繁瑣的規定地價程序予以簡化。辦理地價申報，先由市縣地政機關查定並公布標準地價，此項標準地價應於開始土地總登記時，分區公布，俾便土地所有權人於聲請登記所有權時申報地價。土地所有權人申報之地價僅得為標準地價百分二十以內

⁴⁶政府照價收買人民土地普通辦法，係將其土地拍賣所得之賣價，先照原地主申報之價償還，餘歸政府所有。但此種辦法，在實施時，每為社會上及經濟上一時的情形所迫，致生窒礙。（例如加拿大之溫哥華市，於歐戰後之數年間，將欠繳地稅之土地，每次拍賣，少有應之者。又青島在德人管理時，關於此點感受，同樣困難。）【參閱焦祖涵，2002，『土地法釋論』，增訂三版，台北：三民書局，第 3 頁。】

⁴⁷凌清遠，1973，「平均地權之研究」，中國文化學院碩士論文，第 101 頁。

⁴⁸第 237 條：地政機關為土地及改良物價值之估計，設估計專員辦理之。前項估計專員之任用資格，由中央地政機關定之；第 238 條：本法所稱地價，分申報地價與估定地價二種。

依本法聲請登記所申報之土地價值，為申報地價，依本法估計所得之土地價值，為估定地價；第 243 條：依第 221 條總平均計算或第 242 條選擇平均計算所得之地價數額，為標準地價；第 254 條：標準地價，經過公告程序，不發生異議，或發生異議，經主管地政機關決定或公斷決定者，為估定地價；第 284 四條：地價稅，照估定地價按年徵收之。

⁴⁹蕭錚，1984，『中華地政史』【亦名中國人地關係史】，台北：台灣商務印書館，第 275-276 頁。

⁵⁰內政部，1993，『內政部部史』，第 1306 頁。

⁵¹鮑德澂，1960，『土地法要論』，台北：中國地政研究所，第 265 頁。

之增減。土地所有權人不依法申報地價以標準地價為法定地價⁵²。

申報地價應否限制？有學者認為，標準地價只能作為土地所有權人申報地價的參考，不應作為限制申報地價的依據。規定地價，與照價徵稅、照價收買及漲價歸公是整體的，應求全部貫徹，倘如照價徵稅、照價收買及漲價歸公都能貫徹，申報地價不加限制是沒有問題的。地主申報地價，僅得照標準地價作百分之二十之增減，不符合民主、法治之原則。⁵³申報地價設限愈多，地主自由申報之意義即愈低，政府查估工作即須愈加精細；工作負荷則愈為繁重⁵⁴。

土地所有權人對於標準地價認為規定不當時，如有該區內同等級土地所有權人過半數之同意，得於標準地價公布後三十日內，向該管市、縣政府提出異議。市、縣政府接受前項異議後，應即提交標準地價評議委員會評議之，評議結果，再行公告供地主申報。土地所有權人對於標準地價之異議，須有該區內同等級土地所有權人過半數之同意，始得提出，門檻太高形同具文⁵⁵。

民國 38 年政府播遷來臺，為加強三民主義模範省之建設，厚植反共復國力量，曾於民國 40 年辦理耕地三七五減租，實施範圍約為 25 萬公頃，此一政策普獲全國民眾的歡迎，因而推展順利；民國 41 年公有耕地放領，政府放領 13 萬公頃公有土地，增加自耕農 20 萬戶；民國 42 年實施耕者有其田等重大土地改革措施，成效斐然。惟以上各項土地改革措施均屬解決農民負擔及農地分配之措施與憲法所揭示的以促進「地盡其利」實現「地利共享」為目標之平均地權制度，尚有距離。

⁵²土地法規定地價之程序 1. 查定並公告標準地價：(1) 調查地價：抽查最近二年內土地市價或收益價格⁵²，以為查定標準地價之依據。(150 條) 抽查土地，市地每 5 宗至 40 宗抽查 1 宗，農地每 20 宗至 100 宗抽查 1 宗，其他土地，由省市府視當地情形訂定之。【地價調查估計規則第 8 條。(地價調查估計規則，民國 35 年 10 月 28 日地政署公布)】。(2) 劃分地價等級：依據上項調查之結果，規定就地價相近及地段相連或地目相同之土地，劃分為地價等級，亦即劃分地價組距。(151 條)。(3) 計算並公布標準地價：就每等級內抽查宗地之市價或收益價格，以其平均數或中數，為各該地價等級之平均地價。(151 條) 每一等級之平均地價，應由該管市、縣地政機關報請該管市、縣政府於開始土地總登記前，分區公布為標準地價。(152、153 條)。2. 異議及處理：土地所有權人對於標準地價認為規定不當時，如有該區內同等級土地所有權人過半數之同意，得於標準地價公布後三十日內，向該管市、縣政府提出異議。市、縣政府接受前項異議後，應即提交標準地價評議委員會⁵³評議之。(154 條)。3. 申報地價：土地所有權人聲請登記所有權時，應同時申報地價。所申報之地價僅得為標準地價百分二十以內之增減。(156 條)。土地所有權人，如認為標準地價過高，不能依上條限制規定申報時，得聲請該管市、縣政府照標準地價，收買其土地。(157 條)。4. 法定地價：(1) 土地所有權人依規定所申報之地價，即為法定地價。(148 條)。(2) 土地所有權人，如聲請登記而不同時申報地價者，即以標準地價為法定地價。(158 條)。5. 重新規定地價：地價申報滿五年，或一年屆滿而地價已較原標準地價有百分五十以上之增減時，得重新規定地價，其程序同第一次規定地價。(160 條)。

⁵³陳慎昌，1979，『現代中國土地政策』，台北：陳慎昌，第 104 頁。

⁵⁴辛晚教，前揭書註(15)，第 23 頁。

⁵⁵高鈺焜，2004，「對公部門土地估價異議處理制度之探討」，『土地問題研究季刊』，第 117 頁。

政府乃針對臺灣地區特殊情形，於民國 43 年制頒「實施都市平均地權條例」⁵⁶，並自 45 年起擇定臺灣省主要都市陸續推行。本條例立法基本精神，在遵照孫中山先生平均地權之遺教，以規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公四大辦法為執行手段⁵⁷。規定地價，土地法雖設有相當規定，但實施都市平均地權條例為土地法之特別法，應予優先適用⁵⁸。

土地法規定土地所有權人得聲請該管市、縣政府照標準地價收買其土地之立法，與孫中山先生所主張由政府照業主申報地價收買其土地之原旨不符故民國 43 年公布之「實施都市平均地權條例」第二章「規定地價」，即對土地法所定申報地價之程序與方法，作一重大之變革。

實施都市平均地權條例規定，辦理地價申報，由縣（市）主管機關先行分別區段、地目、調查土地市價或收益價格，劃分地價等級。縣（市）主管機關並將調查結果，提交都市地價評議委員會評議後，分區公告之⁵⁹。本條例立法基本精神，在遵照孫中山先生平均地權之遺教，以規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公四大辦法為執行手段⁶⁰。有關規定地價，以自由申報地價為主，評議地價為輔⁶¹，雖與孫中山先生遺教略有出入，但係適應當時實際情形之技術補充，其精神實相符合⁶²。

都市平均地權之實施地區，在民國 45 年僅有 59 處，面積 1 萬 8000 餘公頃，嗣經民國 53 年、57 年 58 年及 64 年五度擴大實施地區，截至 64 年底止，全部都市平均地權實施地區已增至 109 個市鎮（鄉），面積擴大到 17 萬 7000 餘公頃⁶³。在以上實施過程中立法院曾分別於民國 47 年、53 年及 57 年三度針對時弊修正都市平均地權條例，使各級行政機關在執行時有完善之法律為依據。

⁵⁶實施都市平均地權，當以土地法為依據，但仍需諸多補充以利執行。因台灣省之實際情況，較諸土地法普遍施行全國之構想，多少有其不同之處，故需特別立法。（王全祿，1986，『平均地權』，台北：三民書局印行，第 60 頁。）

⁵⁷內政部，前揭書註（51），第 1308 頁。

⁵⁸王全祿，前揭書註（57），第 298 頁。

⁵⁹此項「公告地價」土地所有權人不得異議。

⁶⁰內政部，前揭書註（51）。

⁶¹第 8 條：都市土地所有權人，應依本條例之規定，自行申報地價。第九條：縣（市）主管機關辦理規定地價之程式如左：一、主管機關應於公告申報地價前，先行分別區段、地目、調查土地市價或收益價格，劃分等級。並將調查結果，提交都市地價評議委員會評議後，分區公告之。二、主管機關公告申報地價之期限，其申報期限不得少於三十日。三、土地所有權人應於申報地價期限內，自行申報其所有各宗土地之地價。逾期不申報者，主管機關應通知土地所有權人，限期補行申報。四、土地所有權人不依前款之規定補行申報地價者，主管機關應通知土地所有權人，以各該區段地目相同土地之公告地價，為其申報地價。五、都市地價評議委員會認為土地所有權人申報之地價過低時，由主管機關規定，限期通知土地所有權人，准予另行申報。如其另行申報之地價低於公告地價百分之二十時，得由政府照價收買之。六、主管機關於規定地價完竣後，編造地價冊及總歸戶冊。

⁶²王全祿，前揭書註（57），第 63 頁。

⁶³王全祿，前揭書註（57），第 234 頁。

民國 47 年修法，關於第二章「規定地價」部份，增列第 11 條規定：「都市土地經都市計劃編為道路溝渠或其他供公共使用者，其土地所有權人申報之地價，不得超過該地之公告地價。」此為防止土地所有權人故意高報地價，以圖在政府徵收其土地時，可獲得鉅額補償之投機取巧情事發生。依土地法第 194 條規定，「因保留徵收或依法律限制不能使用之土地，概應免稅。」，既無重稅負擔，而於政府徵收時，又可獲得高額補償之現象。由於公告地價，均經都市地價評議委員會評議，以此地價而予以限制，政府與土地所有權人可兩得其平。⁶⁴

民國 53 年條例全文修正，其中第 9 條第四項修正規定：「土地所有權人申報之地價，低於公告地價百分之二十時，由主管機關規定，限期通知土地所有權人另行申報。其另行申報之地價，仍低於公告地價百分之二十時，得由政府照其申報地價收買，或照公告地價徵收地價稅。」此一修正要點，於立法院審議時，曾引起激烈辯論，許多委員以為此項修改有違孫中山先生遺教照價收買的辦法。孫中山先生平均地權之目的在使人民有平等享受使用土地之權利及土地因社會繁榮進步而得之利益歸諸公有共享。而為達此目的之方法，應可因地而適用。就政府而言，可依照價收買，或照公告地價徵收，而不致對低報地價之土地所有權人每感執行上之困難。就低報地價者而言，是冒有被收買之風險，或照公告地價納稅，地主權衡利害，即不會申報低於公告地價百分之二十地價。⁶⁵

由於都市平均地權之實施範圍，僅以都市土地為限，都市外土地仍徵田賦，土地移轉時亦不課徵土地增值稅，漲價遂全部歸私，加上各項建設全面展開及經濟迅速成長等因素之影響，都市外土地地價多呈大幅上漲，該等土地平時負擔既輕，漲價又可全部歸私，因而乃誘使投機者挾鉅資在都市外大肆蒐購土地，閒置不用，坐待漲價，謀取暴利。凡此情形，不但導致社會財富分配益形不均，同時亦嚴重影響社會資金及土地資源之有效利用⁶⁶。

民國 50 年地政節中國土地改革協會第 5 屆會員代表會，通過「全面實施平均地權方案」議案，促請政府早日全面實施平均地權，實現孫中山先生遺教。民國 58 年國民黨第 10 次全國代表大會並曾通過「策進全面實施平均地權及貫徹實施耕者有其田綱領」，交請從政同志執行。案經內政部研擬「實施都市平均地權條例修正草案」，並經行政院會研議通過後，於民國 65 年 5 月 25 日函請立法院審議。民國 66 年 1 月 18 日立法院完成審議三讀通過修正為「平均地權條例」；同年 2 月 2 日總統公布施行，4 月 1 日行政院並發布「平均地權條例施行細則」，台灣地區全面實施平均地權⁶⁷。

⁶⁴王全祿，前揭書註（57），第 84 頁。

⁶⁵王全祿，前揭書註（57），第 90 頁。

⁶⁶台灣省文獻委員會，1989，『台灣土地改革紀實』，第 264 頁。

⁶⁷辛晚教，前揭書註（15），第 19 頁。

平均地權條例有關規定地價，具有如下重要政策精神：實施範圍擴大，期能全面實施平均地權；參照土地法之規定，限制申報地價高低；廢除「補行申報」，「另行申報」手續，俾簡化規定地價程序；修正重新規定之要件，規定重新規定時期為規定地價後，每三年（或三年以上）為要件，刪除其他「地價有百分之五十以上之增減」之要件⁶⁸。

台灣土地自民國 66 年或 67 年規定地價或重新規定地價以來，原應於民國 69 年或 70 年舉辦重新規定地價，惟為顧及該年以來地價之上漲及社會經濟之變遷，奉中央政府指示，在未修正平均地權條例降低地價稅稅率以前暫緩辦理。由於平均地權土地政策之主要目的在於實施民生主義均富社會之理想，以課稅為手段，對於富豪地主不利，故立法過程不順遂，且依法執行也顯得窒礙難行⁶⁹。

民國 75 年平均地權條例修正全文，其中，有關第二章「規定地價」，辦理地價之程序，為應實際需要，修正為：直轄市及縣（市）主管機關應先分區調查最近一年之土地買賣價格或收益價格。並依據調查結果，劃分地價區段並估計區段地價後，提交地價評議委員會評議。主管機關依評議結果分別計算宗地單位地價，以便公告。主管機關按土地所在之鄉、鎮、市、區分別公告地價等級表、地價區段圖及宗地單位地價。公告及申報地價，其期限為三十日⁷⁰。

同條例第 16 條修正規定：「舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人未於公告期間申報地價者，以公告地價百分之八十為其申報地價。土地所有權人於公告期間申報地價者，其申報之地價超過公告地價百分之一百二十時，以公告地價百分之一百二十為其申報地價；申報之地價未滿公告地價百分之八十時，得照價收買或以公告地價百分之八十為其申報地價。」刪除「土地所有權人應自行申報地價」之硬性規定。

林英彥教授指出土地所有權人未申報地價者，以公告地價百分之八十計徵地價稅。如此修正的理由，是因為依據過去經驗，土地所有權人為減輕稅負，於重

⁶⁸第 13 條：本條例施行區域內，未規定地價之土地，應即全面舉辦規定地價，但偏遠地區及未登記之土地，得由省（市）政府劃定範圍，報經內政部核定後分期辦理。第 14 條：規定地價後，每三年重新規定地價一次。但必要時得延長之。重新規定地價者亦同。第 15 條：直轄市及縣（市）主管機關辦理規定地價或重新規定地價之程序如左：一、分別區段、地目，調查最近一年之土地市價或收益價格。二、依據調查結果劃分地價等級及地價區段，並提交地價評議委員會評議。三、將評定結果分區公告。四、公告申報地價之期限，不得少於三十日。五、依據申報地價，編造地價冊及總歸戶冊。第 16 條：舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人應於公告申報地價期間內，自行申報地價。土地所有權人申報之地價超過公告地價百分之一百二十時，以公告地價百分之一百二十為其申報地價；申報之地價未滿公告地價百分之八十時，除照價收買者外，以公告地價百分之八十為其申報地價；未於公告地價期間內申報地價者，應以公告地價為其申報地價。

⁶⁹余保憲，前揭書註（5），第 42 頁。

⁷⁰王全祿，前揭書註（57），第 299-300 頁。

新規定地價時，多數均以公告地價百分之八十申報。如此修正，則可以讓絕大多數的土地所有權人省去申報地價的手續，政府之規定地價作業也可大為減輕⁷¹。馬起華教授認為按百分之八十申報者，絕大多數係為減輕地價稅負擔，並非認為政府之公告地價偏重，而結果反影響了地價之真實性⁷²。

二、重新規定地價之申報地價

地價永以為定，容易造成土地投機者收買有顯著未來價值之土地，操縱壟斷，以待社會改良或需要迫切時，高價出售，其資力雄厚者，甚或購入大批土地，任其荒置，影響土地有效利用。且地價常受景氣循環、環境變化、社會變遷而漲跌，地價永以為定，將產生稅負不平現象。及地價稅為財產稅，世界各國大多每年估價一次，俾按財產現值課稅，重新規定地價可使地價接近市價，促使納稅人負擔公平，符合量能課稅原則⁷³。

政府採取定期重新規定地價之作法，目的在使地價稅之課稅基礎，隨著地價之變動作適度的調整。將土地所有人擁有來自土地之利得，在平時，就先行課走一部份的利得，於賣出時，再就增值課徵土地增值稅，一方面，使地利共享之程度加強，彌補現行漲價歸公之不足；另一方面，適度加重土地所有人之持有成本，促使有效利用土地⁷⁴。並保持地價稅之收入不因貨幣自然貶值而受影響⁷⁵。土地法及平均地權條例，均訂有重新規定地價之規定⁷⁶。

台灣已登記土地，自民國 45 年起次第實施平均地權規定地價，至民國 67 年止已全部辦理完竣。第一次規定地價之申報地價，在確認私有土地現在私人所擁有之權益價值，或劃分私人主張私有地擁有之權利價值界限。地價稅為地方稅，本質上是負有政策使命的租稅，除具財政功能亦兼具平抑財富的政策功能。已規定地價之地區辦理重新規定地價，係以規定地價為基礎，作為接近市價手

⁷¹立法院公報，前揭書註（4），第 23 頁。

⁷²立法院公報，前揭書註（4），第 9 頁。

⁷³李鴻毅，1997，『土地法論』，台北：三民書局，第 688 頁。

⁷⁴內政部，前揭書註（43），第 1-16 頁。

⁷⁵陳慎昌，前揭書（註 54），第 120 頁。

⁷⁶土地法第 160 條規定：「地價申報滿五年，或一年屆滿而地價已較原標準地價有百分五十以上之增減時，得重新規定地價，適用第 150 條至第 152 條及第 154 條至第 156 條之規定。」重新規定地價的程序，仍沿用第一次規定地價之法規及程序。實施都市平均地權條例關於重新規定地價，原規定「規定地價或重新規定地價屆滿二年後，而地價已較原規定之地價有百分之五十以上之增減時，應依本條例第九條規定之程序，重新舉辦規定地價」。因其舉辦時間距離稍短，民眾負擔較重，為合理減輕負擔，民國 57 年條例修正，將其改為屆滿三年後其地價有百分之五十以上之增減時，始予舉辦重新規定地價。民國 66 年平均地權條例第 14 條修正規定：「規定地價後，每三年重新規定地價一次。但必要時得延長之。重新規定地價者，亦同」。

段。公私土地權利之限界，既已於第一次規定地價申報地價時劃分，重新規定地價時，實無必要再由土地所有權人依公告地價申報地價。

平均地權條例施行細則第 64 條規定：「在舉辦規定地價或重新規定地價之當年，直轄市或縣（市）政府地價評議委員會得以依本條例第 46 條編製之土地現值表，作為評定公告地價之參考。」現行重新規定地價實際作業，皆直接以公告土地現值之一定成數評定，已依附在公告土地現值之下⁷⁷。

平均地權的四大辦法，依賴「地價」落實。因此，一個以地價為主軸的土地政策，欲真正達成其政策目標，各種土地估價的制度須明確建立⁷⁸。現行課徵土地增值稅之原地價均已確定，嗣後辦理重新規定地價時，其申報地價僅作為課徵地價稅之依據。重新規定地價土地所有權人自行申報之申報地價政策，有重新考量之餘地。



⁷⁷台北縣政府，2005，『我國地價制度之探討—以台北縣為例』，第 7 頁。

⁷⁸趙淑德，前揭書（註 1），第 13 頁。

第二節 申報地價制度問題分析

孫中山先生領導革命，手創平均地權土地政策，我國憲法列之為基本國策，運用規定地價、照價徵稅、照價收買、漲價歸公等和平逐漸之方法，達成地盡其利、地利共享之目標。民國 19 年、35 年先後公布及修正土地法後，復於民國 43 年制定實施都市平均地權條例，歷經四次修正，至民國 66 年平均地權條例公布，全面付諸實施。

地價申報制度實施以來，因為受到主、客觀環境的影響，有些規定已經變得不合時宜，一些措施亦已偏離當初的原意，本節先就台灣地價申報制度施行問題分析，以作為下節闡述地價申報制度改進課題的基礎。

一、申報地價

我國實施公告地價申報地價的辦理過程中，頗具成效。實施都市平均地權條例公布施行後，台灣地區都市土地曾先後於民國 45 年、53 年、57 年、58 年、59 年、63 年六次辦理規定地價，其中民國 57 年及民國 63 年兼有部份地區辦理重新規定地價，分述如下。

台灣地區已登記土地，自民國 45 年起次第實施平均地權規定地價，民國 45 年辦理規定地價法定申報地價期間內，全省已申報地價都市土地筆數達應申報地價土地筆數百分之九五點八二，後經依法分別將未依限申報者通知補行申報，申報有誤者退回補正，及報價過低者通知另報，迨補報另報程序結束後，申報地價成果增至百分之九七點五六。少數未申報地價之土地，則由政府依照條例規定，通知以公告地價為其申報地價⁷⁹。

民國 53 年實施都市平均地權條例第二次修正，依規定除具有都市計畫之各市鎮外，其他計畫建設之港口、商埠、工礦業發達及新闢都市，或尚未完成都市計畫地區，經內政部核定實施本條例之全部土地均應實施都市平均地權，故擴大範圍為 80 個地區，面積六六點五一八公頃，分三期辦理，第一期：台北市等 59 地區，為民國 45 年原實施之地區，擴大面積為五九點七一六公頃。第二期：石門、中興新村等 12 地區，面積四九點三九零公頃。第三期：汐止等九地區，面積二點四一二公頃⁸⁰。全省已申報地價都市土地筆數達應申報地價土地筆數百分之九七點零六，迨依法辦理補報另報後，其成果增達百分之九八點六三

⁷⁹王全祿，前揭書註（57），第 195-196 頁。

⁸⁰內政部，前揭書註（51），第 1314 頁。

，未經申報地價之土地，則經政府依法通知以公告地價為申報地價⁸¹。

就申報地價內容分析，所有申報地價土地 762,330 筆中，照公告地價申報者 255,295 筆，約為全部申報土地百分之三三點八四，照公告地價八成申報者 496,794 筆，約為全部申報土地百分之六五點一六，兩者之和約共達申報土地百分之九八點六四。至低於公告地價八成申報者，僅 664 筆，約為全部申報土地百分之零點零九七，高於公告地價申報者 9,577 筆，亦僅約占申報土地百分之一點二六三。⁸²

民國 57 年基隆市等 68 地區，面積五七點一一四公頃，亦分三期辦理。第一期：基隆市等 53 地區重新規定地價，面積五一點八八四公頃。（即民國 53 年第一期之 59 地區中，因台北市升格；扣除台北市 6 地區）第二期：石門等 12 地區重新規定地價，面積四點三九零公頃。第三期：斗南等三地區，面積零點八四零公頃⁸³。已申報地價總筆數佔應申報地價筆數百分之九九點七四。

就申報地價內容分析，所有申報地價土地 800,317 筆中，照公告地價申報者 157,645 筆，約為全部申報土地百分之一九點七零，照公告地價八成申報者 639,705 筆，約為全部申報土地百分之七九點九三，兩者之和約共達申報土地百分之九九點六三。至低於公告地價八成申報者，僅 506 筆，約為全部申報土地百分之零點零六，高於公告地價申報者 2,461 筆，亦僅約占申報土地百分之零點三一。⁸⁴

民國 58 年辦理之地區包括汐止等 9 地區，面積二點四一二公頃⁸⁵。已申報地價總筆數佔應申報地價筆數百分之九九點六六。

就申報地價內容分析，所有申報地價土地 24,012 筆中，照公告地價申報者 4,311 筆，約為全部申報土地百分之一七點九五，照公告地價八成申報者 19,552 筆，約為全部申報土地百分之八一點四三，兩者之和約共達申報土地百分之九九點三七。至低於公告地價八成申報者，僅 18 筆，約為全部申報土地百分之零點零八，高於公告地價申報者 131 筆，亦僅約占申報土地百分之零點五五。⁸⁶

⁸¹王全祿，前揭書註（57），第 197 頁。

⁸²王全祿，前揭書註（57），第 198 頁。

⁸³內政部，前揭書註（51），第 1314 頁。

⁸⁴王全祿，前揭書註（57），第 199 頁。

⁸⁵內政部，前揭書註（51），第 1314 頁。

⁸⁶王全祿，前揭書註（57），第 200 頁。

民國 59 年辦理之地區為已公布都市計畫而尚未實施都市平均地權地區及尚未擬訂都市計畫地區等共 30 地區，面積七十一點三三零公頃⁸⁷。已申報地價總筆數佔應申報地價筆數百分之九九點四五，經依法辦理補報後，申報率增為百分之九九點七二⁸⁸。

就申報地價內容分析，所有申報地價土地 314,705 筆中，照公告地價申報者 98,695 筆，約為全部申報土地百分之三一點三六，照公告地價八成申報者 214,310 筆，約為全部申報土地百分之六八點一零，兩者之和約共達申報土地百分之九九點四六。至低於公告地價八成申報者，僅 435 筆，約為全部申報土地百分之零點一四，高於公告地價申報者 1,265 筆，亦僅約占申報土地百分之零點四零。⁸⁹

民國 63 年辦理之地區有台北市轄區內土地二二點一七四公頃，全部重新規定地價；台灣省 20 縣市已規定地價之 104 個市鎮及 30 處工業用地，面積一三零點八一五公頃，亦全部重新規定地價；另鶯歌等 24 個地區，面積二四點六一九公頃辦理規定地價⁹⁰。已申報地價總筆數佔應申報地價筆數百分之九九點七五。

台灣地區於民國 59 年、63 年擴大實施都市平均地權後，都市土地已全部規定地價完畢。台灣地區已辦竣地籍測量登記之土地總計 170 餘萬公頃，其中 17 萬餘公頃，業已依實施都市平均地權規定地價，其餘 156 萬公頃，為平均地權條例修正公布後，全面規定地價之範圍，依平均地權條例第 13 條規定，分二梯次辦理，其中第一梯次規定地價面積共 108 萬公頃，土地所有權人總數為 211 餘萬戶，共計有土地 479 萬餘筆，自民國 65 年 8 月起開始辦理，於民國 66 年 9 月 1 日公告地價，9 月 2 日起接受申報地價，為期三十天⁹¹。已申報地價總筆數佔應申報地價筆數百分之九十九點九五。

台灣省全面實施平均地權第一梯次規定地價地區申報地價，就申報地價內容分析，所有申報地價土地 8,312,846 筆中，照公告地價百分之百申報者 3,777,792 筆，約為全部申報土地百分之四五點四五。照公告地價百分之八十至九十申報者 4,071,216 筆，約為全部申報土地百分之四八點九七。低於公告地價百分之八十申報者 7,697 筆，約為全部申報土地百分之零點零九。照公告地價百分之一百零一至一百二十申報者 453,764 筆，約為全部申報土地百分之五點四六。高於公告地價百分之一百二十申報者 2,377 筆，約占申報土地百分之零點零三。⁹²

⁸⁷內政部，前揭書註（51），第 1314 頁。

⁸⁸王全祿，前揭書註（57），第 197、202 頁。

⁸⁹王全祿，前揭書註（57），第 201 頁。

⁹⁰內政部，前揭書註（51），第 1314 頁。

⁹¹內政部，前揭書註（51），第 1320 頁。

⁹²王全祿，前揭書註（57），第 218-219 頁。

第二梯次規定地價面積共 48 萬餘公頃，規定地價地區為台北縣坪林鄉等 74 個偏遠地區之鄉鎮，自民國 65 年 11 月起開始辦理，於民國 67 年 9 月 1 日公告地價，9 月 2 日起接受申報地價，為期三十天，已申報地價總筆數佔應申報地價筆數百分之百。所有申報地價土地 1,318,899 筆中，照公告地價百分之百申報者 1,148,859 筆，約為全部申報土地百分之八七點一一。照公告地價百分之八十至九十九申報者 122,829 筆，約為全部申報土地百分之九點三二。低於公告地價百分之八十申報者，955 筆，約為全部申報土地百分之零點零七。照公告地價百分之一百零一至一百二十申報者，44,488 筆，約為全部申報土地百分之三點三七。高於公告地價百分之一百二十申報者 1,768 筆，約占申報土地百分之零點一三。⁹³

民國 66 年平均地權條例修正公布以前已規定地價之土地，並於民國 67 年辦理重新規定地價，其中台灣省 15 萬 5000 餘公頃，於 9 月 1 日公告地價，已申報地價總筆數佔應申報地價筆數百分之九十九點九六。台北市 2 萬 2000 餘公頃，於 5 月 25 日公告地價。

就台灣省 67 年重新規定地價申報地價內容分析，所有申報地價土地 4,656,505 筆中，照公告地價百分之百申報者 3,759,694 筆，約為全部申報土地百分之一六點三二。照公告地價百分之八十至九十申報者，3,810,499 筆，約為全部申報土地百分之八一點八三。低於公告地價百分之八十申報者，3,887 筆，約為全部申報土地百分之零點零八。照公告地價百分之一百零一至一百二十申報者 80,958 筆，約為全部申報土地百分之一點七四。高於公告地價百分之一百二十申報者，1,467 筆，約占申報土地百分之零點零三。⁹⁴

台灣地區土地於民國 67 年以前歷次辦理規定地價或重新規定地價時，依當時之平均地權條例規定，土地所有權人未於公告地價期間內申報地價者，應以公告地價為其申報地價，且第一次規定地價之申報地價，攸關將來所有權移轉時，土地增值稅之負擔，故土地所有權人應衡量實際狀況，在公告地價百分之二十額度內斟酌最有利之成數辦理申報地價。⁹⁵

自民國 66 年或 67 年規定地價或重新規定地價以來，原應於民國 69 年或 70 年舉辦重新規定地價，為顧及近年來地價之上漲及會經濟之變遷，奉中央指示，在未修正平均地權條例降低地價稅稅率以前暫緩辦理。嗣平均地權條例於 75 年 6 月 29 日修正公布後，經行政院核示，台灣地區土地應於民國 76 年舉辦重新規定地價，並於 7 月 1 日公告地價。⁹⁶

⁹³王全祿，前揭書註（57），第 222 頁。

⁹⁴王全祿，前揭書註（57），第 223-224 頁。

⁹⁵李鶯珠，前揭書註（3）。

⁹⁶李鶯珠，前揭書註（3）。

民國 76 年重新規定地價，由於平均地權條例已修訂為「舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人未於公告期間申報地價者，以公告地價百分之八十為其申報地價」，且申報地價純為計徵地價稅之用，不影響計算自然增值之「原地價」，亦不採用作為徵收補償之「法定地價」。土地所有權人為減輕地價稅負擔，大都以公告地價百分之八十為其申報地價，地價申報率由民國 67 年百分之九十九.九六劇降為百分之一.二四。

就申報地價內容分析，應申報地價總筆數為 21,333,293 筆，已申報地價為 265,478 筆，未申報地價者為 21,067,815 筆，占應申報地價總筆數百分之九十八點七六。已申報地價中按公告地價百分之八十申報者為 62,731 筆。未申報地價與已申報地價中按公告地價百分之八十申報者合計為 21,130,546 筆，占應申報地價筆數高達百分之九十九點零四⁹⁷。民國 45 年實施平均地權規定地價至民國 99 年地價申報情形統計表，詳表 3-1。

表 3-1 民國 45 年至民國 99 年地價申報情形統計表

申報年度	應申報地價總筆數	已申報地價總筆數	申報率(%)
45	264,614	258,149	97.56
53(第一期)	772,950	762,330	98.63
57(第二期)	802,403	800,317	99.74
58(第三期)	24,095	24,012	99.66
59(第四期)	315,604	314,705	99.72
63(第五期)註1	1,831,197	1,826,667	99.75
66(第一梯次)	8,317,197	8,312,846	99.95
67(第二梯次)註2	1,376,210	1,376,210	100.00
67(台灣省部份)註3	4,658,229	4,656,506	99.96
76	21,333,293	265,478	1.24
80	19,984,326	4,084	0.02
83	20,170,955	2,934	0.015
86	19,804,551	6,751	0.034
89	20,234,725	8,944	0.044
93	19,166,076	3,088	0.016
96	18,182,924	2,782	0.015
99	19,496,464	2,747	0.014

資料來源：台灣省地政處、內政部地政司。本研究整理。

註：

- 1、第五期包括前面四期，自民國 53 年開始擴大實施區域至民國 63 年止。
- 2、民國 66 年起配合「平均地權條例」公布，全面實施平均地權，規定地價工作分梯次實施。
- 3、台灣省部份依規定辦理重新規定地價。

重新規定地價時，土地所有權人申報地價僅作為課徵地價稅之依據，依規定土地所有權人未申報地價者，以公告地價百分之八十為其申報地價，計徵地價

⁹⁷李鶯珠，前揭書註(3)，第 25 頁。

稅，由表 3-1 可看出，自民國 75 年平均地權條例修訂後，民國 76 年辦理重新規定地價，地價申報率由百分之九十九點九六劇降為百分之一點二四，其後地價申報率更一路往下滑，絕大多數的土地所有權人省去申報地價的手續，由政府按公告地價百分之八十課稅最為有利。現行重新規定地價時，土地所有權人自行申報之申報地價政策，與申報地價的原來政策上設計之意義，已有所不同，實有重新加以檢討之必要。

二、公告地價之評定

平均地權條例施行細則第 64 條規定：「在舉辦規定地價或重新規定地價之當年，直轄市或縣（市）政府地價評議委員會得以依本條例第四十六條編製之土地現值表，作為評定公告地價之參考。」現行重新規定地價實際作業，皆直接以公告土地現值之一定成數評定。

民國 89 年公告地價占一般正常交易價格僅為百分之十四點三二⁹⁸，民國 99 年雖略有上升亦僅為百分之二一點九六，詳表 3-2。偏低的公告地價，使欲以地價稅課取自然地租，使地利共享之程度加強，適度加重土地所有人之持有成本，以達到促使有效利用土地政策之意旨已有所偏離。

表 3-2 民國 89 年至民國 99 年公告地價占一般正常交易價格百分比

年 期	89	93	96	99
總 計	14.32	17.35	19.04	21.96
臺北市	29.60	34.40	34.48	31.47
高雄市	20.00	28.00	29.51	27.49
臺北縣	19.80	20.90	21.75	22.30
宜蘭縣	9.00	12.00	10.61	10.71
桃園縣	12.16	16.61	18.72	20.49
新竹縣	15.34	16.86	20.82	10.38
苗栗縣	15.10	14.82	16.72	17.40
台中縣	11.90	13.21	13.28	13.59
彰化縣	11.18	12.97	16.91	17.63
南投縣	11.62	12.95	14.18	14.60
雲林縣	14.12	20.80	24.58	26.00
嘉義縣	15.00	17.45	20.00	20.29

⁹⁸民國 89 年制定土地徵收條例，於第 30 條規定，「……；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。」，將土地一般正常交易價格予以法治化。正式列入公務統計資料並公開揭示。

台南縣	15.10	14.52	17.11	16.56
高雄縣	12.55	15.35	18.43	18.04
屏東縣	14.30	19.52	20.60	20.47
台東縣	11.54	12.98	14.70	15.19
花蓮縣	7.37	15.30	15.24	14.46
澎湖縣	5.97	11.00	10.79	9.29
基隆市	16.85	19.38	23.95	20.29
新竹市	17.96	23.80	24.25	20.15
台中市	11.50	15.60	16.88	14.00
嘉義市	19.00	24.00	26.42	26.06
台南市	18.75	26.25	24.83	24.32
金門縣	4.41	6.56	8.11	7.42
連江縣	17.90	25.60	30.89	34.55

資料來源：內政部地政司全球資訊網 <http://www.land.moi.gov.tw>。

本研究整理。

地價稅屬地方稅，重新規定地價時，公告地價之訂定，宜由地方政府參考當年土地現值表、前次公告地價、地方財政需要、社會經濟狀況及民眾地價稅負擔能力等因素估定，公告地價經評定後，即由直轄市或縣（市）逕予公告，毋需要再由土地所有權人依公告地價申報地價。

三、地價異議制度

依土地法第 152 條規定：「每地價等級之平均地價，由該管直轄市或縣（市）地政機關報請該管直轄市或縣（市）政府公布為標準地價。」另依土地法第 154 條規定：「土地所有權人對於標準地價認為規定不當時，如有該區內同等級土地所有權人過半數之同意，得於標準地價公布後三十日內，向該管直轄市或縣（市）政府提出異議。直轄市或縣（市）政府接受前項異議後，應即提交標準地價評議委員會評議之。」，明定土地所有權人對於標準地價異議的程序及後續處理方式，以為遵循。然土地所有權人對於標準地價認為規定不當時，須有該區內同等級土地所有權人過半數之同意，始得向該管直轄市或縣（市）政府提出異議，難度甚高。

地價與民眾財產權益息息相關，未來重新規定地價時，公告地價如經地價評議委員會評定後，即逕予公告。為維護土地所有權人自身財產權益，如其認為公告地價計算內容不當，即得向主管地政機關，提起異議。

四、小結

我國的地價制度，在演變歷程和結果的形成，深受孫中山先生思想及歷史因素的影響，第一次規定地價之申報地價，在使土地所有權人對其土地價值之認定，且該地價攸關將來所有權移轉時，土地增值稅之負擔。其後政府採取定期重新規定地價之作法，目的在使地價稅之課稅基礎，隨著地價之變動作適度的調整，純為計徵地價稅之用。土地法及平均地權條例，均訂有重新規定地價之規定。規定地價與重新規定地價；兩者地價政策目的不相同，辦理規定地價的程序，應有不同之設計。現行重新規定地價時，土地所有權人依法「申報地價」之目的，與孫中山先生主張地價由人民自由申報之原意已有顯著出入，宜考慮調整修正。

現行估價理論一日千里且相關專業知識人才輩出，有關規定地價，已非昔日情景，宜回歸不動產估價有關不動產價格形成理論。有關土地重新規定地價後，仍要由土地所有權人依公告地價申報地價政策，應重新加以考量。公告地價申報地價政策如作改變，宜有相對應的配套措施，諸如訂定地價異議制度等，以保障土地所有權人財產權權益。



第三節 申報地價制度改進課題

公平合理的地價制度，攸關平均地權土地政策的成敗。規定地價之目的在於劃分公私土地權利之界限，為調整土地分配、防杜投機壟斷，促進地盡其利，實現地利共享之基本步驟⁹⁹。如何規定地價，依據孫中山先生的主張，採用以政策為主的報價法¹⁰⁰。由土地所有權人自己向政府申報，政府照價徵稅，並得照價收買其土地，以使土地所有權人不願高報地價加重地價稅負擔亦不敢低報地價，唯恐土地被政府照其申報之低地價收買。

現行法令關於規定地價之方法，採「先估後報法」，即先由政府主管機關估定標準地價，公布之為「公告地價」，而後再由土地所有權人申報地價，但僅可就公告地價百分之二十上下限以內增減，免去政府以照價收買制裁低報地價之困難，以及防止投機土地所有權人高報地價所造成之困擾。此種「先估後報」之方法，一方面無背於孫中山先生主張由土地所有權人自由申報地價之方法，另一方面仍使規定地價不致遠離科學方法客觀估定之標準，而能切合實值¹⁰¹。

台灣已登記土地，自民國 45 年次第實施平均地權規定地價，至民國 67 年止已全部辦理完竣。其後重新規定地價，純為計徵地價稅，與第一次規定地價政策目的不相同。現行政府所評定的公告地價與一般正常交易價格亦有偏低之差距，為達成「地盡其利、地利共享」理想目標，重新規定地價時，有關申報地價制度應加以改進。

一、申報地價制度改進課題

1、申報地價制度

第一次規定地價之申報地價，在使土地所有權人對其土地價值之認定，且該地價攸關將來所有權移轉時，土地增值稅之負擔。另政府採取定期重新規定地價之作法，目的在使地價稅之課稅基礎，隨著地價之變動作適度的調整，純為計徵地價稅之用。規定地價與重新規定地價；兩者地價政策目的不相同，辦理規定地價的程序，應有不同之設計。

2、公告地價評定

⁹⁹楊松齡，2009，『實用土地法精義』，台北：五南圖書出版股份有限公司，第 414 頁。

¹⁰⁰來璋，1985，『平均地權理論與實踐』，台北：中國地政研究所，第 19 頁。

¹⁰¹鄭明安，2001，『地政通論與土地法規』，台北：五南圖書出版股份有限公司，第 85 頁。

現行直轄市或縣(市)主管機關辦理重新規定地價之程序,由直轄市或縣(市)主管機關分區調查最近一年之土地買賣價格或收益價格,依據調查結果,劃分地價區段並估計區段地價後,提交地價評議委員會評議,直轄市或縣(市)主管機關據以計算宗地單位地價,公告地價三十日。重新規定地價,純為計徵地價稅。地價稅屬地方稅,有關公告地價之訂定,宜由地方政府參考地方財政需要、社會經濟狀況及民眾地價稅負擔能力等因素估定,經地價評議委員會評定後,即作為計徵地價稅的依據。換言之,重新規定地價時,公告地價經評定後,由直轄市或縣(市)逕予公告,毋需要再由土地所有權人依公告地價申報地價。未登錄土地,於辦理第一次規定地價時,仍由土地所有權人參考公告地價申報地價,以劃分公私土地權利之限界。

3、地價異議制度

公告地價相關計算標準制度宜透明化,可讓土地所有權人自行試算,作為個人財務規劃之參考,並可減少現行人為操作的空間,且行政機關亦有所遵循。有關公告地價,現行平均地權條例未有異議制度之明文,未來重新規定地價時,如公告地價經評定後,即由直轄市或縣(市)逕予公告,宜建立地價異議制度。土地所有權人認為公告地價計算內容不當,得逕向主管地政機關,提起異議,以維護自身財產權益。

二、小結

在土地私有制度下,土地的商品性與可圖利性,使土地不再是單純的生產要素,而成為快速累積財富的來源。地價在政府土地政策有公平正義政策目的考量,公平合理的地價制度,攸關平均地權土地政策的成敗。政府所評定的公告地價與一般正常交易價格有偏低之差距,仍以公告地價百分之八十為土地所有人申報地價,使欲以地價稅課取自然地租,使地利共享之程度加強,適度加重土地所有人之持有成本,以達到促使有效利用土地政策之意旨落空,已無法達到地盡其用、地利共享目標。土地所有權人因持有成本偏低,待價而沽,妨礙土地合理使用,成為土地投機者利益基礎。

現行重新規定地價時,公告地價之訂定,宜由地方政府參考當年地方財政需要等因素估定,公告地價經地價評議委員會評定後,即由直轄市或縣(市)逕予公告,有關未登錄土地,於辦理第一次規定地價時,仍由土地所有權人申報地價,以劃分公私土地權利之限界。公告地價相關計算標準制度透明化,可讓土地所有權人自行試算,作為個人財務規劃之參考,並可減少現行人為操作的空間,且行政機關亦有所遵循。另為保障土地所有權人財產權益,宜建立地價異議制度。

第四章 公告土地現值制度探討

第一節 公告土地現值制度的演變

公告土地現值的實施，旨在提供客觀標準，以作為土地權利變更登記時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。由於公告土地現值制度同時肩負課徵土地增值稅與徵收補償之標準，然二者無論性質與目的均不相同，如此多功能的設計，模糊公告土地現值制度作為課徵土地增值稅依據之原設計目的。現行公告土地現值制度，不受徵收補償影響，配合地價評定的改進，是否更能達到「漲價歸公」之目標，擬藉由探討我國公告土地現值制度立法沿革，以瞭解後續地價政策執行的演變，並作為賡續檢討的基礎。

一、公告土地現值制度立法沿革

民國 36 年制定憲法，為貫徹孫中山先生漲價歸公之平均地權理念，於第 143 條第三項規定：「土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。」以課徵土地增值稅方式，將土地因人口增加、社會繁榮、經濟進步及政治建設所產生之自然漲價，收歸全體國民平等共享，進而促使地盡其利，以達民生主義均富的政策目標。惟如何達到「漲價歸公」之原意，未予詳定¹⁰²。

1、公告土地現值作為移轉價格之依據

平均地權的本旨，重在「文明之福祉，國民平等以享之」。為貫徹漲價歸公之平均地權理念，民國 19 年訂頒土地法時，將平均地權四大辦法具體訂入土地法中。有關土地增值總數額之標準，以現賣價為依據¹⁰³。民國 34 年 8 月抗戰勝利，土地法加以修正。依該法第 178 條規定：「土地增值總數額之標準，依左列之規定：一、規定地價後，未經過移轉之土地，於絕賣移轉時，以現賣價超過原規定地價之數額為標準。二、規定地價後，未經過移轉之土地，於繼承或贈與移

¹⁰²陳慎昌，前揭書註（52），第 191 頁。

¹⁰³第 305 條：土地增值總數額之標準，依左列之規定。一、申報地價後，未經過移轉之土地，於絕賣移轉時，以現賣價超過申報地價之數額為標準。二、申報地價後，未經過移轉之土地，於繼承或贈與移轉時，以移轉時之估定地價超過申報地價之數額為標準。三、申報地價後，未經過移轉之土地，於十五年屆滿時，以估定地價超過申報地價之數額為標準。四、申報地價後，曾經過移轉之土地，於下次移轉或於十五年屆滿無移轉時，以現賣價或估定地價超過前次移轉時之賣價或估定地價為標準。

轉時，以移轉時之估定地價，超過原規定地價之數額為標準。三、規定地價後，曾經移轉之土地，於下次移轉時，以現移轉價超過前次移轉時地價之數額為標準。」土地增值總數額的計算方法，規定甚為簡單，以現賣價超過原地價為標準。

民國 38 年政府播遷來台，實施一連串農地土地改革，農地地主所獲之地價資金，因無正當之出路，遂轉移至都市土地之投機買賣活動，都市土地問題因而日益嚴重。土地法為我國土地行政之母法，惟為應實際環境之需要，另定特別法，以資推動。民國 43 年制定「實施都市平均地權條例」，其基本立法精神，是遵照孫中山先生「平均地權」遺教中之四大辦法而制定，藉「漲價歸公」之法，達土地之自然增值為社會共享之目的。

實施都市平均地權條例有關土地增值總數額的計算方法，以現賣價超過原地價為標準，實施之初無何問題。及後發現土地所有權移轉，所申報的移轉現值，多非真實的現值¹⁰⁴。依該條例第 25 條規定，「主管機關審核認為土地所有權人申報之移轉現值，過低時，以書面通知原申請人於二十日內重新申報，逾期不重新申報或重新申報之土地現值仍屬過低時，由都市地價評議委員會評議其地價。如原申請人不能接受此項評議地價時，應於三十日內，聲明主管機關得於二十日內照其申報價額收買之。」，由於退回通知另行申報，並沒有退回另行申報的標準，引起當事人的不滿，認為審核移轉現值人員，有故意刁難之嫌¹⁰⁵。

政府於是謀求改進，由都市地價評議委員會評定審核應予退回案件的現值標準，作為內部主辦現值審核人員的作業人員依據，對外並不公開。此種審核現值標準雖不公開，但土地代書對地政機關所訂審核土地現值標準，則都相當清楚¹⁰⁶。因之，不免有故弄玄虛；乘機需索者。

實施都市平均地權條例施行後，依台灣省政府及各方面反應，為使該條例更切合實際情況，歷經民國 47 年、53 年、57 年及 61 年；四次修正。其中關於審核地價現值標準之公告，民國 53 年，於該條例新增第 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，每六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。」，明定直轄市及縣（市）政府，定期調查轄區內之土地地價動態，編製土地現值表，予以評定公告，俾便利人民瞭解，且防執行機關之流弊。

民國 56 年，台灣地區地價大幅上漲，有人歸罪於政府每半年編製一次之公

¹⁰⁴馮小彭，前揭書註（8），第 210 頁。

¹⁰⁵馮小彭，前揭書註（8）。

¹⁰⁶馮小彭，前揭書註（8）。

告現值，有促使地價上漲之嫌，另主管機關亦有感於每半年評估都市土地公告現值一次，在地方上之人力、財力均難於應付¹⁰⁷。為便於執行起見，民國 57 年將條例規定，土地現值表每六個月編製公告一次，改為每年辦理一次，以迄現在¹⁰⁸。依理來說，土地權利移轉現值是有其真實價額的，與一般地價申報，並未發生買賣情事，需要自行考慮報價的情形不同。但是為了遷就現實，每年辦理一次土地現值公告，屬不得已的規定¹⁰⁹。

2、公告土地現值作為徵收補償依據

實施都市平均地權條例規定，直轄市及縣(市)政府對於轄區內之都市土地，應每年編製土地現值表一次，作為都市土地權利變更登記時，申報土地現值之參考。當時同條例第 66 條規定，「土地所有權移轉登記後，主管機關發現原權利人就土地現值為虛偽申報，以圖隱匿或減少土地漲價者，除責令補繳外，處拘役或一千元以下罰鍰。」，即表示仍希望土地所有權人及義務人共同據實申報¹¹⁰。

其後由於實際交易價格不易查證，私人間的交易雙方串通低報移轉價格的情形相當普遍，且引發稅務、地政人員的風紀問題。而政府機關及各公營事業單位必須採用實際交易價格申報土地現值，形成取得土地困難的問題。

民國 61 年 5 月 18 日，中央主管機關以行政命令規定土地所有權人移轉申報現值，一律以公告現值計徵土地增值稅¹¹¹，民國 62 年 2 月 2 日，行政院核定財政部邀同有關機關會商議定土地所有權移轉，一律以公告現值計課土地增值稅在執行所發生各項問題之處理辦法¹¹²，規定縱使當事人實際買賣價格超過公告現

¹⁰⁷吳村，1976，「台北市土地公告現值之研究」(國立政治大學·私立中國地政研究所地政研究所碩士論文，第 7-8 頁。

¹⁰⁸公告土地現值實施以來，因公告日期不一，造成補償徵收土地地價人民權益受損，民國七十五年六月二十九日修正平均地權條例，規定每年七月一日為公告日期，嗣後為配合土地徵收條例之公布施行及會計年度改為曆年制，於民國九十一年五月二十九日修正條例，將土地現值公告日期改為每年一月一日公告。

¹⁰⁹馮小彭，前揭書註(7)，第 211 頁。

¹¹⁰陳慎昌，前揭書註(54)，第 226 頁。

¹¹¹行政院 61 年 5 月 18 日台(61)財字第 4753 號令。【土地事務月刊，1973，第 23 期，第 47 頁。】

¹¹² 行政院 62.2.2 台(62)財字第 1017 號令核定財政部邀同有關機關議定土地所有權移轉，一律以公告現值計課土地增值稅在執行上所發生各項問題之處理辦法如次：1. 行政院 61 年 5 月 18 日台(61)財字第 4753 號令規定土地增值稅一律以公告現值計課，對其他各項補助免予併價課徵，不限於政府機關征購民地，公營事業及一般民間買賣亦應包括在內。至一般民間土地買賣完成登記後，如發現有其他名目補償費或有隱匿，短報實際移轉價格者，自院令到達後，不再引用同條例第 66 條規定處罰。2. 今後土地買賣移轉一律以公告現值為準，課徵土地增值稅，但如當事人申報之移轉現值超過公告現值而當事人自願以移轉現值繳納土地增值稅者，應准按申報移轉現值課徵土地增值稅。該土地再移轉時，其計算漲價之基礎，自應以前次移轉時申報移轉價值為準。3. 政府承購私有土地，其價格低於公告現值者，以其實際成交價格為準，核定課徵。惟如承購價格雖低於公告現值而另外尚有其他名目之補償費者，仍應按公告現值課徵土地增值稅。4.

值，如依照公告現值申報並繳納增值稅，則其超過現值部份，亦不再依同條例第 66 條規定處罰。

自該項行政命令頒行後，始有民國 66 年平均地權條例第 46 條之規定。此種規定對於漲價歸公之立法精神來說，實在損失至大！公告現值供土地權利移轉時申報地價之參考則可，但絕不可規定即以公告現值計課土地增值稅。因為政府公告之現值與實際價格，相差甚大，公告現值之產生，係一年前之平均地價，絕對低於市價；公告現值須經地價評議委員會評定，有減無增；土地現值公告後，在次期土地現值公告前，同一土地之多次買賣移轉，均將無增值可言¹¹³。由於政府對於實際交易價格查證不易，行政技術的不足，公告土地現值取代孫中山先生「自報地價」的主張，背離「漲價歸公」旨意¹¹⁴。

另由於徵收私有土地地價補償標準之相關法律規定不一，例如：土地法規定依法定地價；獎勵投資條例規定依照市價，都市計畫法則規定照公告土地現值，且各法之適用範圍亦不一致，造成紛爭。平均地權條例予以統一規定，即徵收私有土地地價補償以公告土地現值為標準¹¹⁵。從而公告土地現值之法定作用，定為兩大方向，一為土地權利變更登記時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值之依據，另一為土地徵收時補償徵收土地地價之標準¹¹⁶。

民國 89 年制定土地徵收條例，鑑於「公告土地現值與市價有相當差距，土地所有權人無法以補償金額另購回同等性質之土地，……………」。為在不損及土地所有權人權益及兼顧順利取得公共建設用地原則下，使政府徵收民地給予合理補償，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。在都市計畫區域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。」土地徵收地價加成補償成數，比照土地一般正常交易價格¹¹⁷。

政府機關征購民地，除地價外，另有其他名目之補償費，在行政院 61 年 5 月台(61)財字第 4753 號令到達前，已提出申報現值，而其申報現值內容僅有買賣移轉之地價，其他名目之補償，則未併入移轉現值提出申報，如申報現值低於公告現值者，仍應按公告現值課徵土地增值稅。5. 私有土地買賣於院令到達前，按公告現值申報，而於院令到達後，查獲其實際買賣價格高於公告現值者應按實施都市平均地權條例第 66 條規定處理。【參閱土地事務月刊，前揭書註(112)，第 47 頁。】。

¹¹³陳慎昌，前揭書(註 54)，第 226-230 頁。

¹¹⁴中華經濟研究院，前揭書(註 46)，第 4-10 頁。

¹¹⁵王全祿，前揭書(註 57)，第 181 頁。

¹¹⁶由於有關法律對徵收私有土地地價補償標準之規定不一，如土地法規定係依法定地價；獎勵投資條例規定依照市價，都市計畫法則規定照公告土地現值；且各法之適用範圍不一致而造成紛爭。

¹¹⁷立法院公報處，2001，「立法院內政及民族委員會(編)，法律案專輯土地徵收條例法案」，第 31-32 頁。

土地徵收條例其後修正，其中第 30 條修正明定，「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。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。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。」土地徵收補償制度，由原規定之公告現值加成補償，修正改按市價補償。並於「地政士法」及「平均地權條例」中，增列有關不動產交易實價登錄條文，未依法登錄將予以開罰。

3、小結

我國以課徵土地增值稅方式，將土地因人口增加、社會繁榮、經濟進步及政治建設所產生之自然漲價，收歸全體國民平等共享。土地增值總數額的計算方法，以現賣價超過原地價為標準。其後發現土地所有權移轉，所申報的移轉現值，多非真實的現值，加以實際移轉價格認定不易，遂以公告土地現值取代土地現賣價，作為審核申報移轉現值之參考。此外由於有關法律對徵收私有土地地價補償標準之規定不一，造成紛爭，於民國 66 年實施都市平均地權條例修正為「平均地權條例」時，增訂公告土地現值亦作為徵收補償地價之依據。現行土地徵收條例第 30 條修正規定，「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。」，公告土地現值不作為補償徵收土地現值之依據，少了一項繫絆。然公告土地現值低於市價是另一存在的困擾，此與地價評定是否妥適有一關連性。

二、公告土地現值之評定

土地現值表之編製，依平均地權條例第 46 條規定，除作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。由直轄市或縣（市）政府就轄區內之土地，調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，於每年 1 月 1 日公告。依平均地權條例第 10 條規定，政府於依法徵收時，應按照徵收當期之公告土地現值，補償被徵收人土地地價。

而規定地價依法由直轄市或縣（市）主管機關辦理，規定地價後，每三年重新規定地價一次。但必要時得延長之。重新規定地價者，亦同。有關地價由直轄市或縣（市）主管機關分區調查最近一年之土地買賣價格或收益價格，依據調查結果，劃分地價區段並估計區段地價後，提交地價評議委員會評議，再計算宗地單位地價，予以公告，平均地權條例稱為「公告地價」。公告地價之目的，為提供土地所有權人申報地價之參考。已規定地價之土地應按申報地價，依法徵收地

價稅。

根據上述立法意旨，公告土地現值為徵收補償及計算增值稅的標準，與土地增值稅及徵收補償有直接密切的關係。公告地價則在規範申報地價，其調整與否，直接影響到地價稅之負擔。

1、兩價合一政策

政府基於同一宗土地在同一時間查估公告之土地價格，應只有一個價格的理念，及節省人力作業成本，民國 66 年平均地權條例施行細則第 64 條規定，依本條例第 46 條規定編製之土地現值表，應每年公告一次。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，採行兩價合一政策。

兩價合一，雖然節省人力、物力，但因公告地價與公告土地現值各有不同意義與作用，相互牽制及考量地價稅賦負擔等因素影響之下，公告土地現值較土地正常交易價格偏低而且差距頗大，造成土地徵收補償地價不合理。

民國 76 年重新規定地價時，由於台灣省公告地價平均調漲三倍以上，造成地價稅的暴增，引起部份地方議會的抗稅風波，致有折扣徵稅及稅單作廢重開之事，對政府的公信力造成嚴重衝擊，因而產生公告地價與公告土地現值應否分離之論爭¹¹⁸。政府基於重新規定地價當年之公告地價與公告土地現值應屬一致，以維持政府估價之公信力，且可免除政府以有限人力、物力在一年內同時辦理公告地價與公告土地現值二次作業，達到簡化行政，避免浪費之目的，及平均地權條

¹¹⁸內政部及財政部於研議平均地權條例施行細則時，仍維持兩價合一，其主要理由，乃是基於：1.公告地價與公告土地現值應接近市價，並配合修正平均地權條例降低地價稅稅率，前經內政部自六十八年起邀集專家學者及有關機關研議後，報奉行政院 70 年 10 月 1 日第 1750 次會議核定通過在案。根據上開核定事項，重新規定地價當年之公告地價與公告土地現值應屬依一致，以維持政府估價之公信，並簡化行政作業，節省人力、物力，故應予明示，以免各直轄市或縣（市）作法不一，導致土地所有權人之地價稅負不平。2.下次重新規定地價之公告地價接近市價後，將增加土地所有權人地價稅負擔問題，平均地權條例修正後已將地價稅率大幅降低，且經行政院 75 年 7 月 31 日台財第 16263 號函示，下次重新規定地價後如地價稅負擔增加過鉅，致難以適應社會經濟狀況時，另由內政部會同財政部於地價稅開徵前研擬配套措施，以為因應，無庸顧慮土地所有權人地價稅負擔而變更前開院會核定事項，本條重新規定地價之當年，應以公告地價為公告土地現值之規定，爰予維持。3.在規定地價或重新規定地價當年，依平均地權條例第 15 條及第 46 條規定，地方政府須同時辦理公告地價與公告土地現值，二者之查估方法與步驟，均以同條例子法「地價調查估計規則」為法令依據，依該規則第七條規定，應先調查土地最近一年之買賣價格或收益價格資料，其次，依該規則第九條規定，將調查所得資料予以參證，估計得出土地之實值，再依條例第 15 條及第 46 條規定，劃分地價區段並估計區段地價，提經地價評議委員會評議通過後公告。因此，現行細則第 64 條（即修正草案第 65 條）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」一次辦理二者之查估及公告作業，合乎上開母法規定，並未抵觸母法。其可免除政府以有限人力、物力在一年內同時辦理公告地價與公告土地現值二次作業之繁瑣，達到簡化行政，避免浪費之目的，並不影響租稅法定原則。（蕙琪，1988，「談公告地價與公告土地現值的差異與改進方向」，《稅務旬刊》，第 13-14 頁。）

例修正後已將地價稅率大幅降低，下次重新規定地價後如地價稅負擔增加過鉅，致難以適應社會經濟狀況時，於地價稅開徵前研擬配套措施，以為因應，政府仍維持兩價合一政策。

2、兩價分離政策

其後各界反應公告土地現值無法調整接近合理價格，其主因在於受到公告地價之牽絆，認為公告地價一調高即普遍增加地價稅負，地方政府站在執行角度，對民眾稅負有所考量，而無法核實調高公告土地現值，形成當地價過高時，土地所有權人地價稅負擔較重；地價偏低時，徵收補償地價過低，造成被徵收土地所有權人之抗爭，且土地增值稅之漲價歸公目的不彰。爰此，乃於民國 79 年修正上述規定，明文規定在舉辦規定地價或重新規定地價之當年，直轄市或縣（市）政府地價評議委員會得以依本條例第 46 條編製之土地現值表，作為評定公告地價之參考。

公部門估價已轉變為評定公告土地現值為主，公告地價變成附帶品。兩價分離之結果，不僅增加地政機關於年度作業時之負擔，更增添民眾認定上之困擾，而且各縣市公告地價之調整標準不一，使外界對於政府調整稅額產生誤解。依內政部民國 86 年函文，明示規定地價須參考前次公告地價、地方財政需要、社會經濟狀況及民眾地價稅負擔能力等因素評定。因定義模糊，實際作業皆直接以公告土地現值之一定成數評定，故各縣市政府曾建議廢除公告地價制度，改以公告土地現值之一定成數訂定，不過因土地法及平均地權條例中皆有原規定地價及重新規定地價等規範，事涉修法滋事體大，後來不了了之¹¹⁹。

現行公告土地現值不必再受公告地價牽制，得以作較合理之調整。但實施以來公告土地現值離合理市價仍有一段差距，其主要原因將於下節廣續進行探討。

¹¹⁹台北縣政府，前揭書註（76），第 7 頁。

第二節 公告土地現值制度問題分析

公告土地現值制度施行迄今近五十年，取代自報地價或真實交易價格，好處是稽徵行政成本較低。其地價，歷經兩價合一、兩價分離政策與多功能設計，由於無法反映市場價格，漲價歸私，助長土地投機壟斷，貶多於褒。現行公告土地現值制度，不受徵收補償影響，並配合地價評定制度之改善，是否更能達到漲價歸公目標。本節擬先就公告土地現值制度施行問題進行分析，以作為下節闡述公告土地現值改進課題的基礎。

一、公告土地現值地價調整

依民國 66 年平均地權條例施行細則第 64 條規定，「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。」，公告土地現值與公告地價兩價合一之原始設計，直接影響公告土地現值初始估值以及歷年公告土地現值之評定，使得公告土地現值普遍偏低。公告土地現值民國 101 年占一般正常交易價格百分之八三點六六，詳表 4-1，公告土地現值無法有效反映市場價格，以致漲價歸公的落實程度有限。

表 4-1 民國 91 年至民國 101 年公告土地現值占一般正常交易價格百分比

年期	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101
總計	90	65.00	67.49	68.37	71.36	74.26	75.98	78.53	79.29	81.48	83.66
臺北市	84.16	84.16	84.16	86.41	87.20	88.00	88.80	85.82	85.85	86.70	87.60
高雄市	70.00	72.00	74.00	76.61	78.63	79.97	81.00	81.22	82.19	83.18	85.48
臺北縣	76.00	77.00	79.30	79.30	82.00	83.61	85.83	84.74	85.08	86.12	87.06
宜蘭縣	56.00	55.00	58.00	58.00	64.43	66.85	68.00	68.17	68.11	75.19	80.88
桃園縣	53.87	56.56	61.64	66.62	70.26	74.65	78.84	78.99	79.67	81.45	83.12
新竹縣	54.98	58.90	60.10	57.78	58.38	58.96	57.14	49.10	48.73	59.38	58.38
苗栗縣	61.31	53.76	57.61	60.60	64.96	68.40	71.23	74.92	77.05	80.58	83.82
台中縣	55.84	56.35	58.36	57.87	61.44	67.70	70.09	71.46	73.29	註 1	註 1
彰化縣	58.64	60.87	62.79	64.00	67.73	71.79	71.89	75.32	76.98	79.81	82.63

南投縣	67.03	67.00	67.00	67.00	72.00	74.00	75.00	76.89	78.94	80.92	83.01
雲林縣	56.06	61.42	65.30	66.00	68.90	72.42	73.92	77.51	79.14	80.93	82.84
嘉義縣	65.77	63.10	65.70	67.02	70.43	72.89	75.02	77.42	79.21	80.62	83.15
台南縣	74.52	77.60	79.65	80.47	83.22	85.64	86.12	84.41	84.81	註1	註1
高雄縣	74.45	74.90	72.45	72.53	75.47	78.50	81.32	81.20	81.44	註1	註1
屏東縣	73.03	72.02	75.60	74.93	77.08	79.37	79.87	80.33	80.57	80.71	83.39
台東縣	65.10	67.36	68.68	69.93	71.68	74.54	76.92	78.90	80.86	82.95	84.50
花蓮縣	55.56	56.00	61.31	60.54	63.52	66.80	69.74	72.84	74.09	77.53	80.54
澎湖縣	30.75	30.76	31.50	38.32	43.85	43.96	44.77	41.65	41.63	45.76	41.39
基隆市	73.64	74.34	71.41	75.00	76.93	78.89	79.98	81.07	82.19	84.15	86.30
新竹市	60.99	62.10	62.40	58.40	61.23	64.84	66.22	59.09	60.37	66.24	72.79
台中市	48.00	52.00	54.00	54.20	58.82	63.43	66.54	64.80	65.72	73.75	80.60
嘉義市	60.00	62.00	67.00	68.47	70.00	72.81	77.58	72.91	79.58	82.39	83.04
台南市	74.13	81.34	88.30	90.17	88.00	87.25	86.89	84.91	85.73	84.51	84.86
金門縣	20.87	27.96	31.54	37.07	34.77	40.55	43.75	50.87	55.43	58.78	67.75
連江縣	37.50	37.90	45.98	45.93	50.35	54.82	59.16	72.60	72.66	73.55	77.08

註1. 民國99年12月25日高雄市由高雄市與高雄縣合併。新北市由台北縣升格改制。台中市由台中市與台中縣合併。台南市由台南市與台南縣合併。

註2. 資料來源：內政部地政司全球資訊網 <http://www.land.moi.gov.tw>。
本研究整理。

民國79年平均地權條例施行細則第64條修正規定，在舉辦規定地價或重新規定地價之當年，直轄市或縣（市）政府地價評議委員會得以依本條例第46條編製之土地現值表，作為評定公告地價之參考。公告土地現值不再受公告地價牽制，施行兩價分離制。民國80年重新規定地價和公告土地現值二項作業即是依據此兩價分離之新政策辦理。公告土地現值雖較以往有所改善，然調幅較大者，大都為徵收土地¹²⁰及移轉可免課土地增值稅之農業用地。在各縣市互相比較及地

¹²⁰公共設施保留地之公告土地現值，依現行規定係由直轄市或縣（市）政府於每年編製土地現值表時，預先依平均地權條例施行細則第63條規定，計算其補償地價，以作為公告土地現值，此作法，造成公共設施保留地之土地所有人於其土地利用權能受限制之情況下，反須多繳地價稅，顯有不公。（黃冠豪，2009，「我國公告土地現值相關法律問題之研究」，國立政治大學·私立中

方民意代表考量選票等政治因素，調整情形並不理想¹²¹。民國 76 年至 101 年公告土地現值調幅，詳表 4-2。

表 4-2 民國 76 年至民國 101 年公告土地現值調幅 單位：百分比

年期	76	77	78	79	80	81	82	83	84
全國	9.06	11.70	13.56	47.88	97.42	43.29	25.06	14.69	11.60
年期	85	86	87	88	89	90	91	92	93
全國	6.01	6.22	5.09	2.24	2.10	-4.93	0.27	-0.24	0.02
年期	94	95	96	97	98	99	100	101	
全國	2.40	4.56	4.11	3.24	1.40	1.70	8.35	8.64	

資料來源：內政部地政司全球資訊網，本研究整理。

民國 89 年，政府鑑於，「公告土地現值與市價有相當差距，土地所有權人無法以補償金額另購回同等性質之土地，……。為在不損及土地所有權人權益及兼顧順利取得公共建設用地原則下，使政府徵收民地給予合理補償」，於土地徵收條例第 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。在都市計畫區域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。」¹²²。該條例已明確宣示並承認市價與公告土地現值兩價之存在與差異¹²³。各縣市市價與公告土地現值落差大，造成徵收補償加成成數不一，而民眾無法認知基準之不同而有不同成數，致產生爭議。

政府對於公共設施用地補償，採用公告土地現值加成方式，但大多數情況，仍是偏低的價格，導致抗爭，產生民怨。偏低之公告土地現值，除造成徵收補償地價偏低，使土地所有權人心感不服，並使漲價歸私助長土地投機壟斷，使社會財富分配不均，平均地權揭示之社會公道正義之精神受到破壞。土地徵收所影響者，非僅是被徵收土地權利人之財產權，往往亦及於其生存權及工作權。與漲價歸公的性質迥異，二者混為一談，難有兩全的辦法¹²⁴。民國 101 年土地徵收條例第 30 條修正，被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。現行公告土地現值制度，應重新界定其之政策功能，以貫徹平均地權漲價歸公之理想。

二、公告土地現值地價評定

國地政研究所地政學系碩士論文，第 73 頁。)

¹²¹內政部，1996，『全國土地會議實錄』，第 142 頁。

¹²²立法院公報，89 卷；6 期，第 113-114 頁。

¹²³楊昭雄，2003，「公告土地現值制度之沿革與改進方向（二）」，『現代地政·人與地』，第 35 頁。

¹²⁴馮小彭，前揭書註（7），第 207 頁。

1、地價調查估計辦法

辦理公告土地現值之程序與估價方法，依據民國 57 年台灣省施行細則第 129 條規定，在第一次土地現值表未公告前，以公告地價為公告土地現值。現行平均地權條例第 46 條規定：「直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年一月一日公告」，編製土地現值表，僅為原則性規範有關辦理公告土地現值之程序，條例施行細則未作進一步之規定。目前直轄市或縣（市）政府在辦理公告土地現值作業主要以地價調查估計規則為準據。

地價調查估計規則，為土地法施行法第 40 條所授權訂定，係補充、執行土地法所定之標準地價制度，而訂定之技術性及細節性規範。作為土地增值稅及土地徵收補償依據之公告土地現值，乃係依據平均地權條例第 46 條所創設。該條例所定之「公告土地現值」制度，與土地法及其施行法所定之「標準地價」制度，無論是地價之公告時期或作用，均不相同。且另一方面，平均地權條例並無關於授權訂定公告土地現值評定規範之明文（土地徵收條例亦無）。為達到公告土地現值制度原設計目的，有關地價調查估計辦法，應另加以重新檢討。

2、地價評議委員會

公告土地現值之評價，由政府估價部門負責查估訂定地價，惟確實評議結果，須提經地價評議委員會評定，主要希望藉由集體決策之過程，以避免錯誤發生。地價評議委員會成員除了政府財政、工務、建設、農林及稅捐各部門代表外，另有議員代表、地方公正人士、對地價有專門知識之專家學者、不動產估價師公會代表、建築師公會代表、地政士公會代表、不動產經紀業公會代表、建築開發商業同業公會代表及銀行公會代表，冀使地價評議結果更具民意基礎¹²⁵。

地價評議委員會合議結果，土地所有權人若對地價有異議，地政單位地價人員亦不致首當其衝遭受指責，具有所謂「責任移轉」效果，並藉以分擔首長決策的責任與風險。此外，地價評議委員會，評定土地徵收加成補償成數，扮演保障被徵收土地所有權人權益角色。及按土地徵收條例第 22 條規定，「土地權利關係人對於第十八條第一項之公告有異議者，應於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。被徵收土地權利關係人對於徵收補償價額不服前項查處情形者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議。」具徵收補償爭議裁定機制¹²⁶。

¹²⁵游適銘，2001，「地價及標準地價評議委員會功能定位之探討」，『人與地』，第 12 頁。

¹²⁶游適銘，前揭書註（126），第 13 頁。

地價評議委員會屬合議制，雖具有上述正面功能，然由於地價評議委員會組織之性質，係屬機關內部為評議地價、標準地價事項而設置之任務編組，非為機關組織形態¹²⁷。地價評議委員如對全縣市地價缺乏充分了解，往往無法合理調整地價，發揮其客觀、公正評議地價之功能¹²⁸。台灣地價區段數，民國 99 年高達十一餘萬筆，其中台中市、台南市及高雄市，民國 101 年地價區段數更超過一萬餘筆；數量龐大，詳表 4-3。依現行規定，公告土地現值公告之前，應將全部土地之區段地價提經地價評議委員評議，地價評議委員會要在一、二天內完成全縣市地價評議，在作業上，難達精確評議地價功能。地價評議委員會人為因素之干預，造成公告土地現值調整不公，亦影響地價人員認真蒐集買賣實例核實推估區段地價之作業態度。有關地價及標準地價評議委員會其功能是否彰顯、作業是否公平合理及成員之代表性是否妥當，均常遭質疑，甚至論及存廢之問題¹²⁹。

表 4-3 民國 99 年至民國 101 年地價區段數統計表

縣市別	99 年地價區段數	100 年地價區段數	101 年地價區段數
總計	111,093	112,655	114,239
新北市	7,405	7,506	7,901
台北市	3,416	3,516	3,587
台中市	3,260	3,270	11,397
台南市	3,119	3,142	12,453
高雄市	4,014	4,068	10,388
宜蘭縣	5,420	5,525	5,550
桃園縣	8,944	9,112	9,210
新竹縣	3,319	3,351	3,432
苗栗縣	5,084	5,099	5,206
台中縣	7,988	8,009	—
彰化縣	6,223	6,281	6,373
南投縣	5,266	5,332	5,398
雲林縣	6,394	6,464	6,506
嘉義縣	4,139	4,171	4,202
台南縣	9,131	9,193	—
高雄縣	6,007	6,165	—
屏東縣	5,763	6,010	5,990
台東縣	3,402	3,460	3,485
花蓮縣	5,386	5,465	5,481
澎湖縣	563	567	574
基隆市	2,308	2,338	2,403
新竹市	1,751	1,787	1,820
嘉義市	1,735	1,773	1,824
金門縣	747	742	750
連江縣	309	309	309

資料來源：內政部地政司全球資訊網。本研究整理。

¹²⁷內政部，2007，『地價作業手冊』，第 85 頁。

¹²⁸許松，1994，「如何建立地價公信力」，『台灣地政』，第 6 頁。蔡雪枝，1994，「淺述規定地價與地價稅制變遷」，『台灣地政』，第 23 頁。

¹²⁹游適銘，2000，「地價及地稅制度座談會會議實錄」，『地政通訊』，第 9 期，第 11-22 頁。

現行地價評議委員會任務，主要為下列事項之評議：1. 地價區段之劃分及各區段之地價。2. 土地改良物價額。3. 市地重劃前後及區段徵收後之地價。4. 依法復議之徵收補償價額。5. 依法異議之標準地價。6. 徵收補償地價加成補償成數。7. 其他有關地價及標準地價評議事項。由於地價評議委員會係採大批次審查，其中有關地價區段之劃分及各區段之地價評議，只能達成形式上評議的功能，此部份，宜回歸不動產價格形成理論基礎，由政府估價部門依據相關規範，進行估價。

3、房地市場交易資訊

孫中山先生遺教主張地價隨地主之報多報少，所報之價，「則永以為定」¹³⁰，「此後公家收買土地悉照此價，不得增減；而此後所有土地之買賣，……原主無論何時，祇能收回此項所定之價，而將來所增之價悉歸於地方團體之公有。」¹³¹，土地之買賣，由公家經手，政府因此可明瞭土地移轉價格，收取土地增值。台灣由於民間土地買賣，為當事人雙方之契約行為。政府對於實際交易價格查證不易，基於事實需要，以公告土地現值取代自報地價或真實交易價格。

地價水準是否合理，與土地市場決策個體在決策時是否能擁有足夠的必要資訊，具有密切的關係¹³⁰。政府為促進不動產交易資訊透明化，降低目前不動產資訊不對稱情形，避免不當哄抬房價，在保障民眾隱私權前提下，已完成實價申報登錄之立法。依平均地權條例第 47 條規定，土地所有權移轉或設定典權時，權利人應向主管機關申報登錄土地及建物成交案件實際資訊。該條例並規定已登錄之不動產交易價格資訊，在相關配套措施完全建立並完成立法後，始得為課稅依據。為達成「地盡其利、地利共享」之目標，宜另加以明文規定，已登錄之不動產交易價格資訊，亦作為規定地價之依據。

有關如何確認申報資訊之真實性，依內政部資料¹³¹，未來如發現登錄成交價有顯著異於市場正常交易價格者，將請申報人說明，並請申報人提出必要文件佐證，並規劃得將成交案件資訊交由開業之不動產估價師協助認定。惟主管機關對「登錄成交價有顯著異於市場正常交易價格」，其認定標準為何？換言之，如何確認登錄的是實際交易價格是一大考驗。另發生爭議時，現行辦法，將交由開業之不動產估價師協助認定。然如申報人仍有所不服，又將如何處理。

三、公告土地現值制度功能設計

¹³⁰ 廖立宇，1986，「地價政策的系統分析研究」，國立政治大學地政研究·中國地政研究所所博士論文，第 110 頁。

¹³¹ 內政部地政司全球資訊網 <http://www.land.moi.gov.tw> 重大政策，實價登錄 Q&A。

「公告土地現值制度」被提出，在貫徹平均地權漲價歸公之理想。其後公告土地現值制度除作為核課稅賦依據，亦作為徵收補償之根據，此多功能設計的政策意義，模糊公告土地現值制度原設計目的。

同一種地價制度負擔多種不同政策目的，地價之評定，深受影響。現行土地徵收條例第 30 條修訂規定，被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。公告土地現值制度，其政策功能，應重新界定，以貫徹平均地權漲價歸公之理想。



第三節 公告土地現值制度改進課題

公告土地現值制度取代自報地價或真實交易價格，好處是減少糾紛。惟實施至今，由於公告土地現值無法反映市場價格，以致政府無法依真實漲價數額計徵土地增值稅，使漲價歸私，助長土地投機壟斷。研究發現，公告土地現值與公告地價兩價合一之原始設計，直接影響公告土地現值初始估值以及歷年公告土地現值之評定，使得公告土地現值普遍偏低。公告土地現值肩負核課稅賦與徵收補償之政策意義，使地價的評定受影響，現行公告土地現值制度，不受徵收補償影響，為達成「地盡其利、地利共享」理想目標，有關公告土地現值制度應加以改進。

一、公告土地現值地價評定

1、地價查估訂定專法

公告土地現值制度有其欲達成之政策目標，現行公告土地現值辦理之程序與估價方法，主要以地價調查估計規則為準據。而該估價規則原係補充、執行土地法所定之標準地價制度，而訂定之規範。二者公告時期或作用，均不相同。欲以一套規則處理兩個不同作用之政策事項，有其侷限性與不周延處。宜重新考量另訂一套公告土地現值估價辦法，以達成「地盡其利、地利共享」目標。

2、地價評議委員會任務功能

現行地價之評價，由政府估價部門負責查估訂定地價後，須提經地價評議委員會評定，此一程序除具民意基礎，土地所有權人若對地價有異議，地政單位地價人員不致首當其衝遭受指責，但地價評議委員會要在一、二天內完成全縣市地價評議，難達精確評議地價功能，加上地價評議委員會人為因素之干預，造成公告土地現值調整不公，亦影響地價人員認真蒐集買賣實例核實推估區段地價之作業態度，且地價評議委員會所考量者與公告土地現值制度原設計欲達成平均地權「地盡其力，地利共享」的目的，已有所出入。地價評議委員會功能應加以發揮，使其對地價評定，為助力而非阻力。

3、房地市場交易資訊

現行公告土地現值無法反映市場價格，有一部分原因係因政府未能擁有足夠的房地市場交易資訊。而政府所以未能擁有足夠的房地市場交易資訊，乃因在台灣民間土地買賣，屬當事人雙方之契約行為，政府對於實際交易價格查證不易。民國 100 年於「地政士法」、「不動產經紀業管理條例」及「平均地權條例」中，

增列有關不動產交易實價登錄條文。如何確認登錄的是實際交易價格是一大考驗。發生爭議時，現行辦法，將交由開業之不動產估價師協助認定。然如申報人仍有所不服，又將如何處理。另為落實漲價歸公之理想，已登錄之不動產交易價格資訊，宜加以明文規定，亦作為地價公告之地價依據。

二、公告土地現值制度功能設計

「公告土地現值制度」被提出，在貫徹平均地權漲價歸公之理想，其多功能設計，模糊公告土地現值制度原設計目的。由於同一種地價制度負擔多種不同政策目的，使地價的評定受影響。現行土地徵收條例第 30 條修訂，被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。公告土地現值制度，其政策功能，應重新界定，以貫徹平均地權漲價歸公之理想。

三、小結

每年公告一次的「公告土地現值」，遷就事實需要，替代買賣移轉價格，由於未能反映市場價格，致漲價歸私，未能達到「漲價歸公」之目標，究其原因，除地價評定制度之缺失外，由於肩負課徵土地增值稅與徵收補償之標準，二者無論性質與目的均不相同，現行土地徵收條例第 30 條修訂，被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價，公告土地現值應重新界定其政策功能，以貫徹平均地權漲價歸公之理想。

第五章 結論與建議

第一節 結論

以地價為核心的土地政策體系，發展出公告地價與公告土地現值，分別執行土地政策，以實現「地盡其利，地利共享」的目標。公告地價是作為申報地價的參考，依法，已規定地價之土地，應按申報地價，徵收地價稅。公告土地現值與土地增值稅、徵收補償有直接密切關係。二者均是由直轄市或縣市政府，就其轄區內之地價動態予以調查，提交地價評議委員會評議。

地價評議委員會就轄區內土地，有關地價區段之劃分及各區段之地價、土地改良物價額、市地重劃前後及區段徵收後之地價、依法復議之徵收補償價額、依法異議之標準地價、徵收補償地價加成補償成數及其他有關地價及標準地價評議事項，進行評議。該委員會在地價評議事項，扮演著極重要的關鍵角色。應發揮地價評議委員會功能，使其對地價評定，具正面意義。

規定地價與重新規定地價，兩者地價政策目的不相同，辦理規定地價的程序，應有不同之設計。重新規定地價，純為計徵地價稅，地價稅為地方稅，公告地價宜由直轄市或縣（市），參考前次公告地價、地方財政需要、社會經濟狀況及民眾地價稅負擔能力等因素訂定，公告地價經地價評議委員會評定後，即由直轄市或縣（市）逕予公告，毋需再由土地所有權人依公告地價申報地價。有關未登錄土地，於辦理第一次規定地價時，仍應由土地所有權人申報地價，以劃分公私土地權利之限界。

公告地價計算標準宜制度透明化，讓土地所有權人可自行試算，以作為個人財務規劃之參考，並可減少現行人為操作的空間，行政機關亦有所遵循。土地所有權人如認為公告地價計算內容不當，得向主管地政機關，提起異議。

現行申報地價除作為徵收地價稅的依據，依土地法第 65 條、76 條規定，尚為土地登記繳納登記費之標準，另依土地法第 97 條及第 105 條規定，申報地價亦為出租基地及房屋租金等計算標準。有關土地登記繳納登記費之標準及出租基地及房屋租金等計算標準，配合申報地價制度之改變，改以公告地價為基準，再各依原訂政策目的，予以調整或另訂計算標準。

我國依據孫中山先生創立中華民國之遺教，制定憲法，有關土地價值非因施以勞力資本而增加者，規定由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。以徵收土地增值稅方式，將土地因人口增加、社會繁榮、經濟進步及政治建設所產生之自然漲價，收歸全體國民平等共享，進而促使地盡其利，以達民生主義均富的政策目

標。土地增值稅在形式上雖為一種土地稅，在本質上，實乃為實施漲價歸公之一種手段。

現行公告土地現值辦理之程序與估價方法，主要以地價調查估計規則為準據。而該估價規則原係補充、執行土地法所定之標準地價制度，而訂定之規範。二者公告時期或作用，均不相同。平均地權條例並無關於授權訂定公告土地現值評定規範之明文（土地徵收條例亦無）。公告土地現值制度有其欲達成之政策目標，為達到公告土地現值制度設計目的，有關地價調查估計辦法，應另加以重新檢討，作為執行之依據。

公告土地現值制度同時肩負課徵土地增值稅之依據與徵收補償之政策意義，二者無論性質與目的均不相同，土地被徵收所影響者，非僅是被徵收土地權利人之財產權，往往亦及於其生存權及工作權。公告土地現值制度多功能的設計，模糊公告土地現值制度作為課徵土地增值稅依據之原設計目的。現行土地徵收條例第 30 條修正規定，「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。」，公告土地現值制度，其政策功能，應重新界定，以貫徹平均地權漲價歸公之理想。

土地權利移轉現值是有其真實價額的，台灣民間土地買賣，屬當事人雙方之契約行為，政府對於實際交易價格查證不易。為了遷就現實，公告土地現值制度，屬不得已的規定。公告土地現值制度取代自報地價或真實交易價格，由於無法反映市場價格，使漲價歸私，助長土地投機壟斷。政府為促進不動產交易資訊透明化，降低目前不動產資訊不對稱情形，避免不當哄抬房價，在保障民眾隱私權前提下，現行「地政士法」、「不動產經紀業管理條例」及「平均地權條例」中，增列有關不動產交易實價登錄條文，未依法登錄將予以開罰。透過法律要求公開買賣資訊，民眾及政府機關可以在公開場所查到相關交易資料。

現行政府所評估之地價，包括每年公告一次的「公告土地現值」與每三年公告一次的「公告地價」，採評估制。依平均地權條例第 47 條規定，土地所有權移轉或設定典權時，權利人應向主管機關申報登錄土地及建物成交案件實際資訊。該條例並規定已登錄之不動產交易價格資訊，在相關配套措施完全建立並完成立法後，始得為課稅依據。為達成「地盡其利、地利共享」之目標，宜另加以明文規定，已登錄之不動產交易價格資訊，亦作為地價公告之地價依據。

第二節 建議

公告地價與公告土地現值，均是由直轄市或縣市政府就其轄區內之地價動態予以調查，提交地價評議委員會評議。地價是否公平合理，攸關平均地權土地政策的成敗。為落實平均地權土地政策，有關公告地價申報地價制度及公告土地現值功能設計等相關問題，改善措施，建議如次。

1、修改重新規定地價程序中申報地價之規定

政府採取定期重新規定地價之作法，目的在使地價稅之課稅基礎，隨著地價之變動作適度的調整，純為計徵地價稅之用。現行辦理重新規定地價時，大部分土地所有權人均未申報地價，由政府按公告地價百分之八十課稅。重新規定地價程序中申報地價之規定，原先申報地價制度之設計目的已有所不同。且地價稅為地方稅，公告地價宜由直轄市或縣（市）斟酌地方財政需要、經濟發展狀況及人民負稅能力，擬定地價，經地價評議委員會評定後，毋須再由土地所有權人申報。重新規定地價程序中申報地價之規定宜加以修改。

2、重新檢視公告土地現值估價辦法

公告土地現值制度有其欲達成之政策目標，現行公告土地現值辦理之程序與估價方法，主要以地價調查估計規則為準據。而該估價規則原係補充、執行土地法所定之標準地價制度，而訂定之規範。二者公告時期或作用，均不相同。公告土地現值估價辦法應重新加以檢視，以貫徹平均地權漲價歸公之理想。

3、明定地價異議程序

地價異議程序應加以明定，以作為民眾對地價提起異議時遵循之依據。土地所有權人如認為地價計算內容不當，得向主管地政機關，提起異議。所提起之異議，經主管地政機關決定後，土地所有權人如仍不服時，得聲請復議，復議程序，由主管地政機關召集相關地政機關地價人員代表、異議人選任之代表（例如：估價師等，藉由此等專業估價者參與，更加保障土地所有權人的權益）及地價評議委員會推派的代表共同審理之。審理之決定，為最終之決定。因審理需用各項費用，由主管地政機關及異議人雙方平均負擔之。

4、地價公告實際作業委託私部門辦理

不動產估價師法於民國 89 年 10 月公布實施，政府地價公告實際作業應結合民間力量，借重其專業知能，更提高地價估價可信度。目前公部門估價業務諸如

徵收補償、市地重劃、區段徵收、基準地之查估等作業，有部份已因地制宜，採委外方式辦理。

5、不動產交易實價登錄資料，明定亦作為地價公告之地價依據

現行「地政士法」、「不動產經紀業管理條例」及「平均地權條例」中，增列有不動產交易實價登錄條文。不動產交易實價登錄資料，應於相關條文中增訂，其亦作為地價公告之地價依據，以具體展現政府面對與處理估定地價偏低問題的決心，更加速達成平均地權政策之理想。而對個別土地之差異性，亦可藉由不動產交易實價登錄資料加以調整。



參考文獻

一、專書

- 王文甲，1978，『土地政策』，台北：三民書局，修正版。
- 王全祿，1986，『平均地權』，台北：三民書局。
- 來璋，1985，『平均地權理論與實踐』，台北：中國地政研究所，四十週年紀念叢書⑦。
- 李鴻毅，1997，『土地法論』，台北：三民書局。
- 林英彥，2008，『不動產大辭典』，台北：中國地政研究所。
- 林英彥，1999，『土地經濟學通論』，台北：文笙書局股份有限公司，5版。
- 吳家昌，1985，『平均地權之理論與實務』，台北：青桑出版社年。
- 陳慎昌，1979，『現代中國土地政策』，台北：陳慎昌。
- 馮小彭，1981，『土地行政』，台北：國立編譯館。
- 焦祖涵，2002，『土地法釋論』，台北：三民書局，增訂三版。
- 鄭明安，2001，『地政通論與土地法規』，台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 楊松齡，2009，『實用土地法精義』，台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 廖立予，1991，『評析當前大陸學者對平均地權的理解—從台灣經驗的檢視』，台北：六國出版社。
- 鮑德澂，1960，『土地法要論』，台北：中國地政研究所。
- 蕭錚，1984，『中華地政史』【亦名中國人地關係史】，台北：台灣商務印書館。
- 蕭錚，1966，『平均地權本義』，台北：再版中國地政研究所。
- 蕭錚，1968，『平均地權之理論體系』，台北：中國地政研究所，2版。

二、論文

(一) 期刊論文

- 李鶯珠，1990，「申報地價存廢問題之研究」，『土地行政』，49期。
- 辛晚教，1984，「規定地價理論與實施體制問題」，『人與地』。
- 高鈺焜，2004，「對公部門土地估價異議處理制度之探討」，『土地問題研究季刊』，3卷4期。
- 許松，1994，「如何建立地價公信力」，『台灣地政』。
- 陳立夫，2008，「析論我國土地徵收法制上之爭議問題」，『台灣土地研究』，第11卷第1期。
- 陳立夫，2012，「土地徵收補償問題之探討—修正土地徵收條例之問題點」，台北：中國土地改革協會。
- 陳景搏，1973，「『估價申報』與『規定地價』區別之研究」，『今日中國』。
- 景祥祐·沈鑠志，1998，「地價稅稅基評價與稅收之關連性」，『財稅研究』，

30 卷。

- 游適銘，2000，「地價及地稅制度座談會會議實錄」，『地政通訊』，第 9 期。
- 游適銘，2001，「地價及標準地價評議委員會功能定位之探討」，『人與地』。
- 趙淑德，1996，「政府規定地價業務與課題」，『現代地政』。
- 張重政，1979，「土地申報地價制度存廢問題的芻見」，『稅務旬刊』。
- 張永健，2010，「土地徵收條例第三十條之徵收補償標準—綜論 2000 年後之最高行政法院相關判決」，『中研院法學期刊』，第 6 期。
- 楊昭雄，2003，「公告土地現值制度之沿革與改進方向（二）」，『現代地政·人與地』。
- 蔡吉源，2001a，『再論土地稅制改革—兼論桃園經驗』，『財稅研究』第 33 卷第 6 期。
- 蔡雪枝，1994，「淺述規定地價與地價稅制變遷」，『台灣地政』。
- 蕙琪，1988，「談公告地價與公告土地現值的差異與改進方向」，『稅務旬刊』。

（二）博、碩士論文

- 江珮瑜，2008，「公告土地現值對估價影響之研究—從行為的觀點」，逢甲大學土地管理系碩士在職專班論文：台中。
- 余保憲，2003，「我國平均地權土地政策執行：地價調整之探討」國立中正大學政治學研究所碩士論文：嘉義。
- 李秀珍，2009，「從公告土地現值制度變遷論計畫性調高估價比率政策效果」逢甲大學土地管理系碩士班論文：台中。
- 李足能，2006，「我國土地增值稅政策變遷與改革之政經分析」國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文：台南。
- 周秀鳳，2003，「公告土地現值制度改進之研究—以台北縣市為例」銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班碩士論文：台北。
- 凌清遠，1973，「平均地權之研究」中國文化學院碩士論文：台北。
- 馮先勉，1988，「平均地權真詮—漲價歸公論」國立政治大學地政研究所·私立中國地政研究所博士論文：台北。

三、政府出版品

- 中華經濟研究院，1999，「土地稅與房屋稅制度改革之研究」，行政院經濟建設委員會。
- 內政部，1993，『內政部部史』。
- 內政部，1990，『全國土地問題會議：全國土地問題會議討論題綱（一）：改進地價地稅制度，貫徹土地漲價歸公』，3.12-3.14。
- 內政部，1996，『全國土地會議實錄』。
- 內政部，2007，『地價作業手冊』。

立法院公報，1985，立法院內政、財政、經濟、司法四委員會審查「平均地權條例修正草案」第四次聯席會議紀錄，第七十五會期。

立法院公報，2001，立法院內政及民族委員會（編），法律案專輯土地徵收條例法案，89卷6期。

台北縣政府，2005，『我國地價制度之探討—以台北縣為例』。

台灣省文獻委員會，1989，『台灣土地改革紀實』。

許松，1982，『當前土地政策研議專輯』，內政部。

四、其他

土地事務月刊，1973，第23期。

內政部地政司全球資訊網，<http://www.land.moi.gov.tw>。

