

# 台灣徵收補償法制一甲子\*

— 三種不同制度，相同結果？ —

張永健

(中央研究院法律所助研究員暨法實證研究資料中心副執行長)

## 目次

- 壹、前言
- 貳、四種典型徵收補償法制
- 參、事前地主自報地價機制，給予被徵收人公平市價補償？
- 肆、市價補償年代來臨？
- 伍、結論

## 摘要

本文指出徵收補償法制有四種典型，而台灣曾採用其中三種：1954 年到 1977 年時「事前地主自報地價」，1977 年到 2012 年是「事前政府估算地價」，2012 年之後是「事後政府估算地價」。本文先鋪陳不同徵收補償法制的理論差異，再介紹「事前地主自報地價」補償法制下之立法規範與徵收補償實踐——實證研究顯示，

1954 年到 1977 年間之被徵收人，獲得低於公平市價之補償。本文最後拉回到當下，回顧 2012 年土地徵收條例第 30 條之修法沿革與幾種對案，並對新法之解釋與適用提出建議。

## 關鍵詞

事前、事後、地主自報地價、政府估算地價、實證研究、市價、不動產估價師、公告地價、公告土地現值、土地徵收條例

## 壹、前言

1954 年，「實施都市平均地權條例」公佈實施，台灣都市地區開始規定地價。實施都市平均地權條例，配合 1946 年修正公布全文之土地法，構築了台灣（日治時期以後的）第一套徵收補償法制。至今，近一甲子的歲月中，土

\* 本文初稿曾以與談稿形式，發表於 2012 年 12 月 8 日政大地政系舉辦之「地政學系在台復系 50 週年地政圓桌論壇」。筆者感謝研究助理金益先、張家茹的寶貴研究協助。

地利用與徵收補償法制歷經幾項重要變革，如 1964 年開始公布公告土地現值，1977 年全面實施平均地權<sup>1</sup>，2000 年「土地徵收條例」正式實施。最近，2012 年 1 月，土地徵收條例修正第 30 條及不少其他條文，使徵收補償法制進入新的紀元。2004 年司法院公布釋字第 579 號解釋，揭示「損失與補償相當原則」。8 年後，立法院終於通過新土地徵收條例第 30 條，以市價作為補償標準，讓立法規範終於追上憲法要求<sup>2</sup>。

筆者之前的英文著作中，將徵收補償法制分為四種典型：事前地主自報地價、事後地主自報地價、事前政府估算地價、事後政府估算地價<sup>3</sup>。或許可以說得天獨厚，或許可以說飽經滄桑，台灣立法者在 1954 年、1977 年、2012 年的三次修法時，分別採取其中三種典型的徵收補償法制。1954 年到 1977 年是事前地主自報地價；1977 年到 2012 年是事前政府估算地價；2012 年之後的新紀元，是事後政府估算地價。不同徵收補償法制蘊含不同的誘因結構，但之前的中文文獻中，尚未注意到此種理論架構與不同典型間的差異。本文第貳部分將

會扼要回顧此部分之研究成果。

筆者先前的中文期刊論文，從憲法、立法、行政、司法的各種角度，用法釋義學、法律經濟分析、法學實證研究方法，探究 1977 年到 2012 年的事前政府估算地價體制，是否給予被徵收人公平市價之補償（答案基本上是否定的），以及相關理論、法律解釋、司法實務、行政實踐之弊病<sup>4</sup>。這些中文的研究心得，自然無須在此重複。

而筆者認為，要瞭解甚至預測 2012 年開始實施的新法制，會往什麼方向發展，必須鑒往知來。事前政府估算地價體制雖然早在 1977 年就開始實施，但許多今後仍會在台灣土地法制中扮演要角的機制（如：公告地價與公告土地現值），則是早在 1950 到 1960 年代就已經躍登土地法制之舞台。再者，許多 1954 年到 1977 年間徵收補償法制所暴露出的問題，至今依然難解。是故，誠有必要回顧其法律制度設計及實踐成果，以免日後重蹈覆轍。筆者雖已有英文論文研究台灣 1954 年到 1977 年之事前地主自報地價機制是否給予被徵收人公平市價補償，但為便利中文世界的讀者，本文的第參部分，簡要地鋪陳筆者的研究成果。

<sup>1</sup> 「實施都市平均地權條例」改名為「平均地權條例」，並全盤修正。

<sup>2</sup> 不過，仍有學者質疑，市價補償仍難達到公平與效率之要求。參見楊松齡，市價補償即為公平？—論土地徵收補償之地價基準，台灣環境與土地法學雜誌，3 期，2012 年 9 月，頁 78。

<sup>3</sup> YUN-CHIEN CHANG, PRIVATE PROPERTY AND TAKINGS COMPENSATION: THEORETICAL FRAMEWORK AND EMPIRICAL ANALYSIS 8-12 (2013).

<sup>4</sup> 張永健，土地與地上物徵收補償：常見訴願案例之分析與反省，法學新論，36 期，2012 年 6 月，頁 75-96；張永健，土地徵收條例第 30 條之徵收補償標準—綜論 2000 年後之最高法院相關判決，中研院法學期刊，6 期，2010 年 3 月，頁 167-206；張永健，土地徵收補償之規範標準與實證評估，東吳法律學報，22 卷 4 期，2011 年 4 月，頁 27-64；張永健，訴願制度運作成效之實證評估架構—以內政部 2006-2009 年訴願案件為例，草稿。

本文之第四部分，則在台灣第三種徵收補償法制剛起步之當下，回顧修法之歷程與變革，並對新制度之實踐方式，提供建言。

## 貳、四種典型徵收補償法制

徵收補償法制分可為四種典型：事前地主自報地價、事後地主自報地價、事前政府估算地價、事後政府估算地價，如【表 1】（請參閱文末）所示。這四種典型最主要的差異點，是徵收補償數額的「估價時點」與「估價者」不同。詳言之，首先，徵收補償數額可以在事前或事後估價（估價時點不同）。事前估價指徵收補償計畫定案前，事後估價指徵收補償計畫定案後。事前估價，如台灣在 1977 年到 2012 年間，地方政府以年度之初公佈之公告土地現值與加成補償成數，作為當年度徵收補償數額之決定標準；而當年度之徵收案件不總是在前一年度底決定公告土地現值與加成補償成數時即已定案。事後估價如政府確定徵收某筆土地後，向該筆土地之所有權人詢價（很顯然地，不少地主會獅子大開口，所以據筆者所知，沒有國家曾經施行過此種徵收補償法制）。

再者，徵收補償數額可以由地主自己申報，也可以由地主以外者（如行政機關、法院）估定——估價者不同。前者例如台灣在 1977 年前由地主申報地價，並以申報地價作為徵收補償數額；後者例如台灣在 2012 年後，由各縣市地價評議委員會評定市價。

之所以要拉出「估價時點」與「估價者」這兩個要素，乃因資訊多寡、估價誘因、行政成本都受其影響，進而影響徵收補償數額之精確性。事前估價通常可以比較客觀，因為徵收不一定會發生，而且還有機會透過查核、照價課稅、照價收買等機制平衡估價者高報或低報之誘因。事後估價因為價格之用途非常特定——徵收補償——估價者有誘因要為了一己之私而扭曲價格。但另一方面，事後估價通常比事前估價更接近「徵收補償估價之基準日」，所以精確度比較高。而且，事前估價要求預測未來；事後估價則是在當下估價，或回頭確認幾個月前的不動產價格；後者自然比較容易精準<sup>5</sup>。最後，事前估價必須每一筆土地都估價，所以行政成本高；事後估價只要集中精神在被徵收之少數土地，行政成本較低。

此外，「估價者」也是各懷鬼胎。地主自報地價的誘因結構比較單純<sup>6</sup>，因為土地是地主的財富，補償也是地主的財富，稅金則是地主的損失。總之，損益都由同一人承受，所以理性自利的主自然是想辦法在侷限條件下，極大化補償或維持土地所有權，並極小化稅

<sup>5</sup> See YUN-CHIEN CHANG, PRIVATE PROPERTY AND TAKINGS COMPENSATION: THEORETICAL FRAMEWORK AND EMPIRICAL ANALYSIS 10-12 (2013).

<sup>6</sup> 但地主是否會因為土地可能被徵收而過度或過少投資於土地上，則是複雜的問題。YUN-CHIEN CHANG, PRIVATE PROPERTY AND TAKINGS COMPENSATION: THEORETICAL FRAMEWORK AND EMPIRICAL ANALYSIS 21-34 (2013).

金<sup>7</sup>。

而當政府是估價者時，其誘因為何，至少有四種理論<sup>8</sup>：

第一種是「善意公僕理論」(benevolent theory)<sup>9</sup>。本理論假設政府官員是天使，總是為了極大化社會福利而奔走，該給多少徵收補償就會發放多少徵收補償，絕不藏私、也不小氣。

第二種是「財務幻覺理論」(fiscal illusion theory)<sup>10</sup>。本理論認為政府官員就像公司經理人一樣，喜歡賺錢並減少

支出；是故，政府官員偏好收稅，但希望徵收補償數額越少越好。這是英文徵收補償文獻中最受歡迎的理論模型，但也受到不少批評<sup>11</sup>。

第三種是「政治利益理論」(political interest theory)<sup>12</sup>。本理論可謂近代有力說，筆者也採此理論。本理論認為，民選政府官員在乎的是政治利益如選票、政治獻金等，而一般政府官

<sup>7</sup> YUN-CHIEN CHANG, PRIVATE PROPERTY AND TAKINGS COMPENSATION: THEORETICAL FRAMEWORK AND EMPIRICAL ANALYSIS 8-10 (2013).

<sup>8</sup> 這些理論的詳細介紹與批評，see YUN-CHIEN CHANG, PRIVATE PROPERTY AND TAKINGS COMPENSATION: THEORETICAL FRAMEWORK AND EMPIRICAL ANALYSIS 13-20 (2013).

<sup>9</sup> William A. Fischel & Perry Shapiro, *Takings, Insurance, and Michelman: Comments on Economic Interpretations of "Just Compensation" Law*, 17 J. LEGAL STUD. 269, 276 (1988); Benjamin E. Hermalin, *An Economic Analysis of Takings*, 11 J. L. ECON. ORG. 64, 69 (1995); William A. Fischel & Perry Shapiro, *A Constitutional Choice Model of Compensation for Takings*, 9 INTL. REV. L. ECON. 115, 120 (1989).

<sup>10</sup> See William A. Fischel, *Takings and Public Choice: The Persuasion of Price*, in 2 THE ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC CHOICE 549 (Charles Rowley ed. 2002); Hanoch Dagan, *Just Compensation, Incentives, and Social Meanings*, 99 MICH. L. REV. 134, 138 (2000); Christopher Serkin, *The Meaning of Value: Assessing Just Compensation for Regulatory Takings*, 99 NW. U. L. REV. 677, 705-08 (2005); DAVID A. DANA & THOMAS W. MERRILL, PROPERTY: TAKINGS 41-46 (2002); Thomas W. Merrill, *Incomplete Compensation for Takings*, 11 N.Y.U. ENVTL. L.J. 110, 131-32 (2002).

<sup>11</sup> See, e.g., Vicki L. Been, *Lucas v. The Green Machine: Using the Takings Clause to Promote More Efficient Regulation?*, in PROPERTY STORIES 221, 248-49 (Gerald Korngold & Andrew P. Morris eds., 2004); Vicki Been & Joel C. Beauvais, *The Global Fifth Amendment? NAFTA's Investment Projections and the Misguided Quest for an International "Regulatory Takings" Doctrine*, 78 N.Y.U. L. REV. 30, 88-100 (2003); Louis Kaplow, *An Economic Analysis of Legal Transitions*, 99 HARV. L. REV. 509, 567-70 (1986); Carol M. Rose, *What Federalism Tells Us About Takings Jurisprudence*, 54 UCLA L. REV. 1681, 1690-92 (2006) (linking the discussions of federalism with the demerits of fiscal illusion theory); Daniel A. Farber, *Economic Analysis and Just Compensation*, 12 INTL. REV. L. & ECON. 125, 130 (1992); Daryl J. Levinson, *Empire-Building Government in Constitutional Law*, 118 HARV. L. REV. 915, 916, 969 (2005). 此外，筆者曾以台灣 1954 年到 1977 年的徵收補償實踐（實證結果簡述於第參部分），論證財務幻覺理論無法被台灣的實證證據支持。See Yun-chien Chang, *Self-Assessment of Takings Compensation: An Empirical Study*, 28 J. L. ECON. & ORG. 265, 265-85 (2012).

<sup>12</sup> See Daryl J. Levinson, *Empire-Building Government in Constitutional Law*, 118 HARV. L. REV. 915 (2005); Daryl J. Levinson, *Making Government Pay: Markets, Politics, and the Allocation of Constitutional Costs*, 67 U. CHI. L. REV. 345 (2000); Nicholas Bagley & Richard L. Revesz, *Centralized Oversight of the Regulatory State*, 106 COLUM. L. REV. 1260, 1293-94 (2006).

員則被民選官員監督、控制而會配合民選政府官員演出。民選政府官員不在乎政府稅金流入或補償流出「本身」，而是在乎收支帶來的政治效益。例如：若低徵收補償會引發大規模民眾抗爭，影響連任行情，民選政府官員就會給予足額徵收補償。但如果低徵收補償的政治負面效應不大，但省下的預算可以用其他肉桶立法來綁樁，民選政府官員就會選擇低徵收補償數額。

第四種是「意識型態理論 (ideology theory)」<sup>13</sup>。簡言之，政府官員的行動受其本身意識型態的驅使。但因為每個政府官員懷抱不同的理想（經世濟民或口袋滿滿），本理論無法一概而論地預測政府官員對徵收補償態度。

這四種理論的爭辯還是進行式。政府決定徵收補償額的估定，究竟如何受到外在法律規範與政治情勢、內在意識型態之影響，也需要更多實證研究來驗證。認定政府官員的行為較接近上述哪一種理論之預測，影響到立法者應該把政府官員當成什麼樣的估價者，並用什麼立法手段來監督、管控之。舉例而言，若認為善意公僕理論最符合實情，則立法者不需要監督行政機關，只要給它足夠的工具獲取資訊即可。但若認為財務幻覺理論最有可能為真，則立法者需要嚴格管控行政機關估算徵收補償之方式。

總之，筆者之前的英文著作主張，

<sup>13</sup> See DANIEL A. FARBER & PHILIP P. FRICKEY, LAW AND PUBLIC CHOICE: A CRITICAL INTRODUCTION 27 (1991).

若政策決定者之目標是要給予被徵收人公平市價之補償，則權衡多種考量後，「事後政府估算地價」應該是最佳選擇。但要排除政府在事後的不良誘因，應該採取客觀的「特徵回歸模型」 (hedonic regression model) 估算公平市價<sup>14</sup>。而 2012 年開始實施之不動產交易實價登錄制度，使得幾年後使用特徵回歸模型估算不動產市價成為可能。故長遠來看，立法院在 2012 年通過改採「事後政府估算地價」方式，估計被徵收土地之市價，以補償被徵收人，是走在正確的方向。

### 參、事前地主自報地價機制，給予被徵收人公平市價補償？

和筆者年紀相仿之讀者，大多在高中時被迫熟悉三民主義的內容。而當讀者發現民生主義的內容竟然曾經落實在土地法制中時，大概也會跟筆者一樣驚駭。以下，第一節介紹孫中山的理論；第二節則簡述 1954 年到 1977 年的法制概要，及其與孫文思想之相似處；第三節則以法實證研究方法，探究此時期之徵收補償法制是否給予被徵收人公平市價補償。

<sup>14</sup> 參見張永健，土地徵收補償之規範標準與實證評估，東吳法律學報，22 卷 4 期，2011 年 4 月，頁 27-64、45-46；YUN-CHIEN CHANG, PRIVATE PROPERTY AND TAKINGS COMPENSATION: THEORETICAL FRAMEWORK AND EMPIRICAL ANALYSIS 58 (2013).

## 一、孫中山的民生主義思想，與其外國追隨者

在民生主義第二講中，孫文如是說：

「解決土地問題的辦法，各國不同，而且各國有很多繁難的地方。現在我們所用的辦法是很簡單很容易的，這個辦法就是平均地權。講到解決土地問題，平均地權，一般地主自然是害怕；好像講到社會主義，一般資本家都是害怕，要起來反對一樣。所以說到解決土地問題，如果我們的地主是像歐洲那種大地主，已經養成了很大的勢力，便很不容易做到。不過中國今日沒有那種大地主，一般小地主的權力還不甚大，現在就來解決，還容易做到。如果現在失去了這個機會，將來更是不能解決。講到了這個問題，地主固然要生一種害怕的心理，但是照我們國民黨的辦法，現在的地主還是很可以安心的。

這種辦法是什麼呢？就是政府照地價收稅和照地價收買。究竟地價是什麼樣定法呢？依我的主張，地價應該由地主自己去定。比方廣州長堤的地價，有值十萬元一畝的，有值一萬元一畝的，都是由地主自己報告到政府。至於各國土地的稅法，大概都是值百抽一，地價值一百元的抽稅一元，值十萬元的便抽一千元，這是各國通行的地價稅。我們現在所定的辦法，也是照這種稅率來抽稅。地價都是由地主報告到政府，政府照他所報的地價來抽稅。許多人以為地價由地主任意報告，他們以多報少，政府豈不是要吃虧麼？譬如地主把十萬元的地皮，到政府只報告一萬元，照十萬

元的地價，政府應該抽稅一千元，照地主所報一萬元的地價來抽稅，政府只抽得一百元，在抽稅機關一方面，自然要吃虧九百元。但是政府如果定了兩種條例，一方面照價抽稅，一方面又可以照價收買。那麼地主把十萬元的地皮，只報一萬元，他騙了政府九百元的稅，自然是佔便宜；如果政府照一萬元的價錢去收買那塊地皮，他便要失去九萬元的地，這就是大大的吃虧。所以照我的辦法，地主如果以多報少，他一定怕政府要照價收買，吃地價的虧；如果以少報多，他又怕政府要照價抽稅，吃重稅的虧。在利害兩方面互相比較，他一定不情願多報，也不情願少報，要定一個折中的價值，把實在的市價報告到政府。地主既是報折中的市價，那麼政府和地主自然是兩不吃虧。」

簡單講，民生主義提出來的辦法，就是讓地主自己揭露土地價格，並藉由土地徵收（照價收買實質上就是土地徵收）與土地稅，使得地主不敢高報也不敢低報。這個簡單但不失為聰明的辦法，真的能讓地主乖乖揭露真實的土地價格嗎？1994 年的時候，兩位似乎是華裔的學者，把上述民生主義中的想法，改寫成數學模型，探討誠實揭露的可能性<sup>15</sup>。無獨有偶，2007 年的時候，兩位在美國法學院任教的以色列學者，提出類似的想法，但應該是沒有受到民生主

<sup>15</sup> See Emerson M. S. Niou & Guofu Tan, *An Analysis of Dr. Sun Yat-sen's Self-assessment Scheme for Land Taxation*, 78 PUB. CHOICE 103 (1994).

義的啓發<sup>16</sup>。筆者在之前的作品中，已經一一檢討這些學術文獻，在此不贅。簡言之，本文認為在現實世界中要讓地主誠實揭露，遠較這些作者所想得困難。至少，徵收機率必須要等於土地稅率，地主才有誠實揭露之可能。但在絕大多數的國家，土地稅率都高於徵收機率，所以理性自利地主計算期望值之後，大多會決定低報地價，而非誠實揭露或高報地價<sup>17</sup>。或許讀者會問：理論上如此，實際上如何？以下先簡述受民生主義思想影響的台灣徵收補償法制，再以統計數據描繪台灣地主的申報地價決策。

## 二、1954 年到 1977 年的徵收補償法制

平心而論，孫中山之所以要提出自報地價的想法，應該和當時行政機關人手、專業能力不足有很大的關係。如果要由民國初年的政府派人一一估價，或區段估價，需要有大批的土地估價人員。在 100 年前的中國，確實是不切實際。在 1950 年代的台灣，雖然有日本時代留下的地籍資料<sup>18</sup>，政府財政和人手仍然不充裕。所以，用地主自報地價，再

照價課稅、收買，可能是現實條件侷限之下，不得不然的選擇。

1954 年到 1977 年的徵收補償法制有點複雜，而且歷經幾次小幅修改。筆者英文論文有詳細整理本段時期之法制<sup>19</sup>，有興趣深入瞭解制度細節的讀者可以參閱該文，或查閱那個時期的土地法、實施都市平均地權條例等法律，及相關行政命令。這裡僅提供一個「簡言之」的版本：每隔幾年，地方政府必須公布公告地價<sup>20</sup>；根據公告地價，地主必須申報地價<sup>21</sup>，且原則上申報地價是在公告地價之 80% 到 120% 間<sup>22</sup>。若地主未申報，即以公告地價為申報地價<sup>23</sup>。申報地價後若有土地交易，則地主必須申報移轉現值<sup>24</sup>。申報地價後若無土地交易，則以申報地價為徵收補償數額；若有土地交易，則以移轉現值為徵收補償數額<sup>25</sup>。

<sup>16</sup> See Abraham Bell & Gideon Parchomovsky, *Taking Compensation Private*, 59 STAN. L. REV. 871 (2007).

<sup>17</sup> See Yun-chien Chang, *Economic Value or Fair Market Value: What Form of Takings Compensation Is Efficient?*, 20 SUP. CT. ECON. REV. 35 (2012).

<sup>18</sup> 關於日治時期留下的不動產制度與資訊，參見例如陳立夫，論我國土地登記法制上之建築改良物，收於：溫豐文教授六秩五華誕祝壽論文集編輯委員會編，*民事法學的現代課題與展望：溫豐文教授六秩五華誕祝壽論文集*，2011 年 3 月，頁 6。

<sup>19</sup> Yun-chien Chang, *Self-Assessment of Takings Compensation: An Empirical Study*, 28 J.L. ECON. & ORG. 265, 265-85 (2012).

<sup>20</sup> 實施都市平均地權條例第 7 條。

<sup>21</sup> 實施都市平均地權條例第 8 條。

<sup>22</sup> 在 1954 年到 1964 年間，申報地價若低於公告地價之 8 成，則政府可以選擇尊重地主之選擇，依申報地價課稅，或照價收買。在 1964 年到 1977 年間，申報地價若低於公告地價之 8 成，則政府可以選擇尊重地主之選擇，依申報地價課稅，或照價收買，或以公告地價課稅。參見實施都市平均地權條例第 9 條。

<sup>23</sup> 實施都市平均地權條例第 9 條。但在現行法中，地主若未申報地價，則以公告地價之 8 成為申報地價。

<sup>24</sup> 實施都市平均地權條例第 25 條。

<sup>25</sup> 舊土地法 §239。

土地稅之稅基是申報地價<sup>26</sup>。換言之，若土地交易並不頻繁，基本上可以將申報地價視作同為徵收補償與地價稅之地價計算標準。就此而言，1954 年到 1977 年間之地價、課稅、徵收補償體制，與民生主義第二講之理論模型近似。

### 三、實證研究

筆者蒐集數據資料的方式，與數據資料的可能侷限，已在英文論文中闡明，在此不贅<sup>27</sup>。以下簡述實證發現：

【圖 1】、【圖 2】、【圖 3】（請參閱文末）列出 1954 年到 1977 年之間台灣省都市地區與台北市（升格為直轄市後分別統計）土地所有權人申報地價的態樣。由此三圖可知，雖然法律規定地主可以在公告地價 80%~120% 內申報地價，但極少有人申報超過公告地價者；

有極少數人，可能因為希望政府照價收買而申報低於公告地價之 8 成<sup>28</sup>。絕大多數人申報公告地價之 8 成<sup>29</sup>——土地稅減到最低，但又不會被政府照價收買。另外有兩成上下的地主以公告地價申報。

此外，公告地價又低於市價。因為原始數據資料闕如，現在無法估計當年公告地價與市價之差距，但筆者閱讀過的文獻都認為公告地價低於市價——甚至有學者指出，公告地價是市價的 56%，因為「七折八扣」（70%\*80%=56%）<sup>30</sup>。

若公告地價低於市價，而大多數地主的申報地價又是公告地價之 8 成，顯然地，地主揭露之地價遠低於市價。何以如此？原因在於民生主義提出的模型太過天真，以為只要高報和低報都有風險，地主就會誠實。地主在申報地價時，只要掐指算算地價稅率與徵收補償的機率，就會發現：在 1954 年到 1977 年間，地價稅率<sup>31</sup>遠高於徵收補償機

<sup>26</sup> 實施都市平均地權條例§14。

<sup>27</sup> Yun-chien Chang, *Self-Assessment of Takings Compensation: An Empirical Study*, 28 J.L. ECON. & ORG. 265, 265-85 (2012). 需特別說明者，本文之實證研究無法評估以「移轉現值」作為徵收補償標準之案件中，被徵收人是獲得高於還是低於公平市價之補償。不過，筆者猜測，在 1977 年之前，土地交易應該不算頻繁，所以多數土地應該還是用申報地價作為徵收補償標準。再者，以申報地價與市價差距之遠，移轉現值要跳到與市價相當，不太可能。而且，1964 年後，政府開始公布公告土地現值，並以各種方式鼓勵土地交易者以公告土地現值作為申報移轉現值之「參考」一這種機制，直到 2012 年中開始實施不動產交易「實價登錄」制才停止。而公告土地現值從實施伊始到現在，都一直低於市價。總之，雖然本文之實證資料沒有包括以移轉現值作為徵收補償數額者，但本文合理地推測，若有一天相關數據資料出土，本文之基本發現（被徵收人獲得之補償低於公平市價）不會被撼動。

<sup>28</sup> 董德波，全面實施平均地權非都市土地規定地價之研究：以台北縣為研究對象，政治大學地政研究所碩士論文，1979 年，頁 129；陳郁芬，都市平均地權實施績效之評估，政治大學地政研究所碩士論文，1980 年，頁 124；內政部，當前土地政策研議專集，1982 年，頁 64。

<sup>29</sup> 圖 1 與圖 2 所依據之原始資料中，就沒有列出 80% 到 100% 之間這個資料選項，甚為奇怪。不過，從圖 3 可知，實際上選擇介於 80% 到 100% 之間數額申報者，非常少數。

<sup>30</sup> 參見蘇志超，地價與土地利用之研究，1978 年，頁 74-75。此外，並可參見陳郁芬，註 28 文，頁 89（公告地價是政府所掌握之市價之 50%~60%）。

<sup>31</sup> 這個時期中的地價稅率在 1.5% 到 6.5% 間，參見實施都市平均地權條例第 14 條（已廢除）。



率<sup>32</sup>；換言之，年年要繳稅，但徵收可能根本不會發生（在威權時代，徵收也不一定給補償！）。所以，地主當然選擇低報地價<sup>33</sup>。而低報地價的結果是，當政府徵收土地時，若地主申報地價後並未有土地交易並申報移轉現值，徵收補償之數額就是遠低於市價之申報地價。可以想像，這段時期大部分的被徵收人都獲得遠低於公平市價之徵收補償——雖然，因為地價是由地主自行申報，或許有論者會認為地主是咎由自取……。

## 肆、市價補償年代來臨？

筆者曾閱讀 1977 年實施都市平均地權條例修法時之相關立法文書，試圖找出行政部門提案修改徵收補償法制的背景與原因。不過，雖然當時的立法院確實有些討論，行政機關也有提出修法說明，但都沒有著墨在徵收補償的估算方式與徵收補償之數額。筆者也只能假設，或許在那個年代，徵收補償不是立法與行政部門最關心的議題，而徵收補償法制由「事前地主自報地價」轉為「事前政府估算地價」，只是政府部門調整其他平均地權措施時的附帶結果，而非主要修法動因。

<sup>32</sup> 此段時期之徵收補償機率，參見【圖 4】（請參閱文末），最高的一年還不到 3%，遠低於土地稅率。

<sup>33</sup> 關於地主低報地價之理論預測，參見 Yun-chien Chang, *Economic Value or Fair Market Value: What Form of Takings Compensation Is Efficient?*, 20 SUP. CT. ECON. REV. 35 (2012).

2012 年的徵收補償法制修訂則大不相同。2010 年中，相思寮與大埔的徵收爭議<sup>34</sup>，引起舉國關注，並持續攻佔媒體版面。2012 年初的三合一選舉，又使得徵收或「居住正義」相關議題持續延燒<sup>35</sup>。在此背景下，土地徵收條例第 30 條之修正，是執政者明白、有意地修改徵收補償法制，俾使台灣（至少表面上）躋身於公正補償國家之林。以下簡述土地徵收條例第 30 條之修正經過，分析比較幾種對案，最後並提出對新土地徵收條例的憂心與期許。

### 一、修法經過

土地徵收條例第 30 條（及其他條文）之修法經過，可參見【表 2】（請參閱文末）。「潘版」指的是「立委潘孟安、陳亭妃等 17 人之提案」；「田版」指的是「立委田秋堇等 22 人之提案」。兩

<sup>34</sup> 參見例如陳立夫，大埔·相思寮土地徵收事件雜感，*台灣法學雜誌*，158 期，2010 年 8 月，頁 4-7。

<sup>35</sup> 關於居住正義五法之修法檢討，參見台灣環境與土地法學雜誌創刊號的多篇論文：劉維真，居住正義的課題—實價登錄或實價課稅，*台灣環境與土地法學雜誌*，創刊號，2012 年 4 月，頁 9-19；游適銘，土地正義與居住正義之實踐—實價登錄三法之探討，*台灣環境與土地法學雜誌*，創刊號，2012 年 4 月，頁 20-24；楊松齡，土地徵收之公共利益判斷，*台灣環境與土地法學雜誌*，創刊號，2012 年 4 月，頁 41-52；謝博明，居住正義之實現？我國住宅政策與住宅法之探討，*台灣環境與土地法學雜誌*，創刊號，2012 年 4 月，頁 74-87。

台灣環境與土地法學雜誌創刊號刊載之會議紀錄（議題包括：實價登錄三法、土地徵收條例、住宅法），登於台灣環境與土地法學雜誌，創刊號，2012 年 4 月，頁 25-40、53-73、88-104，亦值得參酌。

個立委版本之外，還有最後照案通過的「行政院提案版本」；以及未獲通過的「民進黨黨團於二讀時提出的修正動議條文」。三讀通過之條文，在 2012 年 1 月 4 日由總統華總一義字第 10000300191 號令修正公布。特別者為，幾十條修正、新增之條文，只有與徵收補償數額有關、也是對財政影響最大的第 30 條，依土地徵收條例第 63 條第 2 項「本條例中華民國一百年十二月十三日修正之第三十條之施行日期，由行政院定之」，並未馬上實施。2012 年 7 月 20 日，行政院以院台建字第 1010040049 號令發布，該條自 2012 年 9 月 1 日施行。配合自同年 8 月 1 日實施之不動產實價登錄制度<sup>36</sup>，台灣之不動產交易與徵收補償法制，同步邁向新紀元。

不過，行政院版與其他提案，究竟有何差異？參見【表 3】（請參閱文末）。簡言之，最後通過的行政院版本條文，簡單地規定以「市價」補償。至於市價為何，參照同法第 11 條第 5 項之規定，市價指「市場正常交易價格」。但最終市價之評定權，按照同法第 30 條第 2 項，交由各縣市之地價評議委員會定之。「潘版」的主要差異是，市價是由縣市主管機關委託之三位以上不動產估價師評定之，地價評議委員會沒有決定權。「田版」也要求三位以上不動產估價師參與估價，但其查估結果報告僅供中央主管機關審議參考。「田版」的另一個

重要差異是將估計市價時的幾個重要影響因素（包括但不限於不動產估價界認為影響地價最重要的三個因素：location, location, location）納入條文。田版這部分的文字，也成為二讀時民進黨版本之藍本。但民進黨版本沒有堅持要三位以上的估價師參與，並維持地價評議委員會決定地價之原始設計。

另外一個爭點是，依照土地徵收條例第 21 條，徵收補償費發放完畢時，被徵收人喪失所有權。但徵收補償費往往很早就拍版定案，到了真正發放徵收補償費時，市價可能早就改變。「田版」以及民進黨黨團版規定，必須用估算地價時（即土地徵收申請時）到核准徵收時間的物價變動，作為調整依據<sup>37</sup>。行政院版雖然在修正說明中明白肯認這個問題，但其提出之條文僅要求地方主管機關調查地價動態，每半年送交地價評議委員會，「作為調整徵收補償地價之依據」。此條文語焉不詳，今後必然引起許多實務爭議。

## 二、條文解釋與檢討

如前所述，2012 年之修法，使台灣的徵收補償體制，由事前政府估價，變成事後政府估價。事前政府估價體制，受限於種種現實條件，不可能對全台灣每一筆土地都精確估價。而因為被徵收

<sup>36</sup> 2012 年 7 月 20 日，行政院以院台建字第 1010135254 號令核定自 2012 年 8 月 1 日實施。

<sup>37</sup> 這個作法不是特別有道理。因為物價與地價不當然同步波動。台灣本有各種不動產價格指標，以此為準，或許更為合理。似乎採取不同意見，認為應以物價而非地價作為調整依據，參見游適銘，土地徵收地價補償與市價查估，台灣環境與土地法學雜誌，3 期，2012 年 9 月，頁 88。

之土地數目遠少於土地總數目，採用事後政府估價時，政府就可能較精確地估計被徵收土地之市價。

然而，由筆者之前的研究及第參節之論述可知，1954年以來在台灣施行之兩種徵收補償體制，都未能給予被徵收人市價補償。是否會因為某種制度慣性、路徑相依（path dependency），使得今後的徵收補償體制，仍然難以克竟全功？

關鍵之點，在於市價之解釋。依新土地徵收條例第30條：「I.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。II.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。III.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。IV.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。」再參照土地徵收條例施行細則第30條：「I本條例第三十條第一項所稱徵收當期之市價，指徵收公告期滿次日起算第十五日經地價評議委員會評定之當期市價。II前項當期市價低於徵收公告之市價，仍按徵收公告之市價補償。」

由正面思考，主管機關內政部在制訂土地徵收條例施行細則第30條第2項時，願意讓被徵收人享受地價上漲之利益，但不蒙受地價下跌之風險，應該有助於減少徵收抗爭。但另一方面，雖然

新法明白採取市價補償措施，但和舊法相同<sup>38</sup>，最終的徵收補償數額還是由各縣市地價評議委員會決定。維持相似之徵收補償數額評定機制，只是將補償的標準由「一般正常交易價格」改為「市價」，是否當然就改變了地價評議委員會的估價模式，尚待觀察<sup>39</sup>。況且，各縣市地價評議委員會之評議過程，向來受到不少政治壓力<sup>40</sup>。此點在新版土地徵收條例實施後，是否能有轉變？我們只能期待，以往地價評議委員會受到政治壓力，多半是導因於公告土地現值對土地增值稅稅額之關鍵影響；今後市價與公告土地現值若能徹底脫勾，則至少地價評議委員會在論斷個案土地之市價時，能免於財團與派系之「關心」。但地價評議委員會既然要開始處理具體個案，又可能有來自案件當事人的或明或暗壓

<sup>38</sup> 舊土地徵收條例第30條規定，被徵收人獲得之補償為公告土地現值加上「加成補償」。參見張永健，土地徵收條例第30條之徵收補償標準一綜論 2000年後之最高行政法院相關判決，中研院法學期刊，6期，2010年？月，頁167-206。

<sup>39</sup> 類似質疑，參見林秋綿，土地徵收補償市價之探討，台灣環境與土地法學雜誌，3期，2012年9月，頁81。

<sup>40</sup> 有研究指出，過去地價評議委員會的決定，充滿各種政治的、個人利益的考量。參見余保憲，我國平均地權土地政策執行：地價調整之探討，中正大學政治學系暨研究所碩士論文，2003年，頁84、94-101；陳東升，金權城市—地方派系財團與台北都會發展的社會學分析，1995年4月，頁144-146；張景森，虛構的革命：國民黨土地改革政策的形成與轉化（1905-1989），台灣社會研究季刊，13期，1992年11月，頁190；現代地政雜誌社論，論公告土地現值調整偏低之後遺症，現代地政，144期，1993年6月，頁1；林秋綿，註39文，頁82。

力；其能否超然、獨立地估算地價，有待後續觀察。

再者，新法沒有規定一定要有不動產估價師參與<sup>41</sup>。筆者並不認為，不動產估價師參與徵收補償數額估定是萬靈丹，以筆者研究過的紐約市徵收補償體制為例，紐約市的徵收補償數額，基本上一定要以獨立的不動產估價師報告為準，但其估價報告仍然不精確<sup>42</sup>。但本文擔憂，沒有不動產估價師參與，可能結果會更糟。

要避免市價補償的保證再度落空，行政院與訴願會對新法的態度，或許更關鍵。在舊法時代，因為徵收補償數額由各縣市地價評議委員會決定。行政院與訴願會的態度是，只要程序無誤，就不會實體審酌究竟系爭徵收補償額是否太低<sup>43</sup>。新法仍然讓各縣市地價評議委員會大權在握，如果訴願會與行政院還是秉持只論程序、不論實體的審查方式，則久而久之，各縣市地價評議

委員會可能還是會受到當地財政壓力、政治壓力等等考量，而給予被徵收人實質上低於市價（但表面上等於市價）之徵收補償<sup>44</sup>。

訴願會與行政院比較理想的審查方式，應該是將新土地徵收條例第 30 條第 1 項當成規範基礎；並將第 2 項由各縣市地價評議委員會決定市價之規定，當成是立法者對行政機關計算市價之程序要求——也就是說，立法者是因為不希望讓行政機關隨意決定市價，才規定由成員來自各方的地價評議委員會決定市價。這種解釋的實益是，地價評議委員會並沒有獨占市價的估計權，而只是提出行政機關的版本。若被徵收人對地價評議委員會估定之市價不滿，當然可以在訴願與訴訟階段，提出不動產估價師的估價報告，與行政機關的估計抗衡；而訴願會與行政院在審酌市價為何時，也不應偏袒行政機關，應該兩造兼聽，配合訴願與訴訟程序之鑑定制度，算出真正合理的市價。唯有如此，台灣的徵收補償法制，才能在一甲子中歷經兩次天翻地覆的修法後，終於達到以公平市價補償被徵收人之憲法要求。

## 伍、結論

本文引界四種典型之徵收補償法制，並指出台灣在 1954 年到 1977 年、1977 年到 2012 年、2012 年後分別採取

<sup>41</sup> 有學者主張應該由不動產估價師參與徵收土地之市價估算。參見林秋綿，註 39 文，頁 84-85。

<sup>42</sup> 相關法制之描述與可能原因之探究，參見 Yun-chien Chang, *An Empirical Study of Compensation Paid in Eminent Domain Settlements: New York City 1990 - 2002*, 39 J. LEGAL STUD. 201, 201-44 (2010); Yun-chien Chang, *An Empirical Study of Court-Adjudicated Takings Compensation in New York City: 1990 - 2003*, 8 J. EMPIRICAL LEGAL STUD. 384, 384-412 (2011).

<sup>43</sup> 張永健，土地徵收條例第 30 條之徵收補償標準一綜論 2000 年後之最高行政法院相關判決，中研院法學期刊，6 期，2010 年 3 月，頁 167-206；張永健，土地與地上物徵收補償：常見訴願案例之分析與反省，法學新論，36 期，2012 年 6 月，頁 75-96。

<sup>44</sup> 參見林秋綿，註 39 文，頁 84（討論公告土地現值「冒充」市價之可能）。

一種典型。筆者主張，為給予被徵收人公平市價補償，事後政府估算地價是相對而言最佳的法制選擇。立法院在 2012 年修法採取此種法制，是走在正確的道路上。然而，新土地徵收條例也有為德不卒之處。不動產估價師沒有被正式納入徵收補償估價的一環，而且市價的估計權還是落在各縣市地價評議委員會上。由法條文義以觀，確實可能給人「換湯不換藥」之感。再加上相關訴願程序未改，行政法院之審查心態可能沒有太大改變，讓人對今後被徵收人是否得以獲得公平市價徵收補償，雖抱期許，但沒有確信。

筆者曾以數篇文章研究 1977 年到 2012 年間之台灣徵收補償法制，發現多數被徵收人獲得低於公平市價之補償。本文又回顧了 1954 年到 1977 年間之台灣法制，並以數據資料證明，那段艱困的歲月中，自報地價之地主，選擇低報地價，也因此被徵收者拿到低於公平市價之補償。

展望將來，其實相關法制已經「粗具規模」，立法者也已經明白要求市價補償。接下來，就要看行政機關與司法機關，是否能體察憲法與法律的要求，以給予每個被徵收人公平市價為目標，落實其法定任務。

【表 1】四種典型徵收補償法制

	地主自報地價	政府估算地價
事前	台灣 1954-1977	台灣 1977-2012
事後	未有國家採納過	台灣 2012-

【表 2】土地徵收條例第 30 條修法時序整理

程序	日期	事件
一讀	2010/11/19	潘版草案交內政委員會審查
	2011/06/10	田版草案交內政委員會審查
	2011/09/16	行政院版草案交內政委員會審查
	2011/11/11	院會決議將上述三版草案自內政委員會抽出交由國民兩黨黨團共同召集協商。
黨團協商	2011/12/12	第 30 條：表決兩黨提案（行政院版及民進黨黨團所提之修正動議條文） <sup>45</sup> 。
二讀 （逐條討論）	2011/12/13	照行政院版條文通過 <sup>46</sup> 。
三讀	2011/12/13	無文字修正意見 <sup>47</sup> 。並通過兩個附帶決議 <sup>48</sup> 。

【表 3】土地徵收條例第 30 條版本比較

## ■第 1 項

土地徵收條例原條文	被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。
潘版 <sup>49</sup>	被徵收之土地，應由直轄市、縣（市）主管機關委託三位以上不動產估價師，評定及補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值補償其地價。

<sup>45</sup> 立法院公報，100 卷 88 期，院會記錄，頁 900。

<sup>46</sup> 立法院公報，100 卷 88 期，院會記錄，頁 900。

<sup>47</sup> 立法院公報，100 卷 88 期，院會記錄，頁 951。

<sup>48</sup> 立法院公報，100 卷 88 期，院會記錄，頁 951。立法院並通過附帶決議，為審議土地徵收案，中央主管機關應制定民間成員的相關推薦、遴選辦法，土地徵收審議會成員對於有利害關係的議案應迴避之。關於自行迴避及申請迴避之事由、程序即其法律效果，準用行政程序法關於迴避之規定；台中市政府辦理台中都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫工程，內政部核准徵收土地後，台中市政府已公告徵收，惟尚未發放補償費；針對上開被徵收土地，應適用修正後之土地徵收條例，以市價補償之規定。

<sup>49</sup> 立法院第 7 屆第 6 會期第 9 次會議議案關係文書，頁 144。

田版 <sup>50</sup>	被徵收之土地， <u>應於申請土地徵收時，將鄰近及類似土地與擬徵收土地之位置、形狀、環境、收益性及其他一般交易上影響土地價格形成之各項要素，予以綜合比較，估計一般市場之正常交易價格，補償其地價。</u>
民進黨黨團修正動議條文 <sup>51</sup>	被徵收之土地， <u>應於申請土地徵收時，將鄰近及類似土地與擬徵收土地之位置、形狀、環境、收益性及其他一般交易上影響土地價格形成之各項要素，予以綜合比較，估計一般市場之正常交易價格，補償其地價。</u>
行政院版/新條文 <sup>52</sup>	被徵收之土地， <u>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。</u>

## ■ 第 2 項

土地徵收條例原條文	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。
潘版	前項徵收補償，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。
田版	<u>前項一般市場上之正常交易價格，以土地徵收申請時為基準，並應依土地徵收申請時起至徵收核准間物價變動之修正率，予以調整。</u> <u>第一項之交易價格之估算，需用土地人應委託三位以上不動產估價師進行查估，並提出全部估價報告供中央主管機關為審議之參考。</u>
民進黨黨團修正動議條文	<u>前項一般市場上之正常交易價格，以土地徵收申請時為基準，並應依土地徵收申請時起至徵收核准間物價變動之修正率，予以調整。</u>

<sup>50</sup> 立法院第 7 屆第 7 會期第 17 次會議議案關係文書，頁 382。

<sup>51</sup> 立法院公報，100 卷 88 期，院會記錄，頁 900。

<sup>52</sup> 立法院第 7 屆第 8 會期第 1 次會議議案關係文書，頁 202。

	<p><u>被徵收之土地，應由須用土地人委託不動產估價師或不動產鑑價機構，按照不動產估價技術規則規定，比照鄰近地區之市場正常交易價格查估其地價，給予合理補償。</u></p> <p><u>被徵收土地之補償地價，於申請徵收前送請地價評議委員會評議定之。</u></p>
行政院版/新條文	<p>前項市價，由直轄市、<u>縣</u>（市）主管機關提交地價評議委員會定之。</p> <p><u>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。</u></p> <p><u>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</u></p>

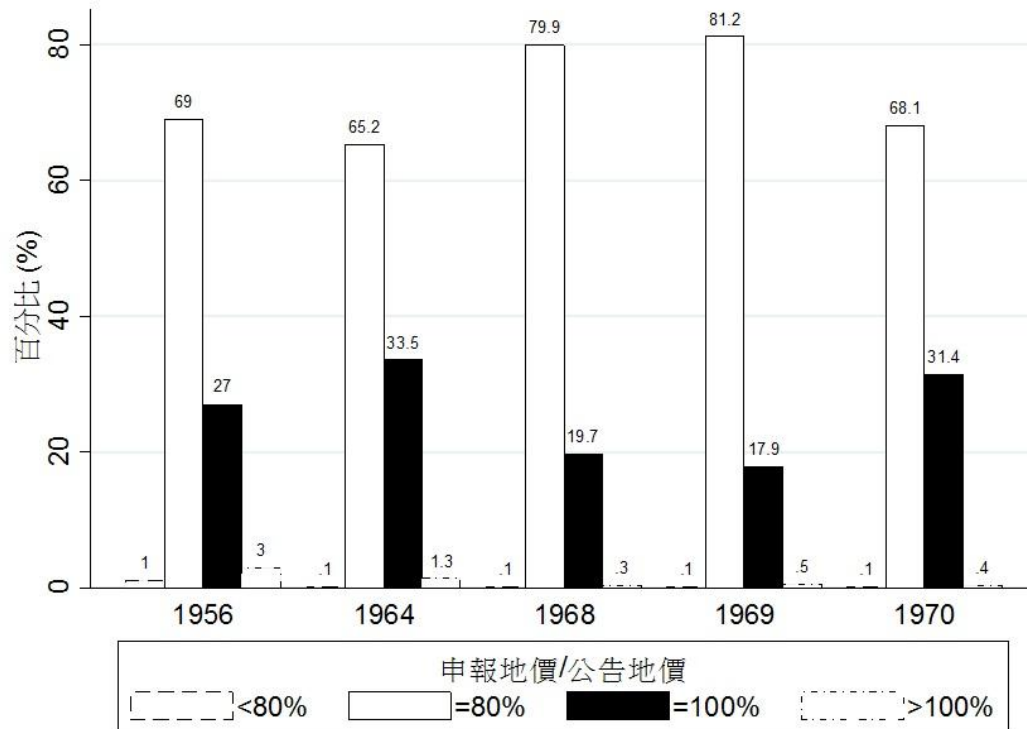
■修正說明

土地徵收條例原條文	原條文
潘版	修正現行土地徵收補償鑑價機制，改以當地不動產估價師依市價合理評定土地價值，避免損及所有權人權益。
田版	<p>1.目前徵收補償地價在「公告土地現值」之規定下，存在未達一般正常交易價格之現象。無論其形成（估定）之準據規定，或被採用作為徵收地價補償處分上，均存在許多問題，有違憲法保障私有財產權之意旨（陳立夫教授著土地徵收補償合理性審查之研究，59 頁以下）。參酌日本土地收用法，以「鄰近及類似土地之一般正常交易價格」為基準，並與擬徵收土地之位置、形狀、環境、收益性及其他一般交易上影響土地價格形成之各項要素，予以綜合比較，較能貼近「完全補償制」之原則，亦能符合現行 30 條「比照一般正常交易價格」之意旨。爰於第一項修訂「公告土地現值」之規定。</p> <p>2.基於興辦事業利益歸屬適切化及補償價格公平化之考量，其評估之地價，係固定於土地徵收申請時，但仍應以從土地徵收申請時至徵收核准間物價變動之修正率予以調整，以作為實際補償價額，爰修訂第二項。</p>

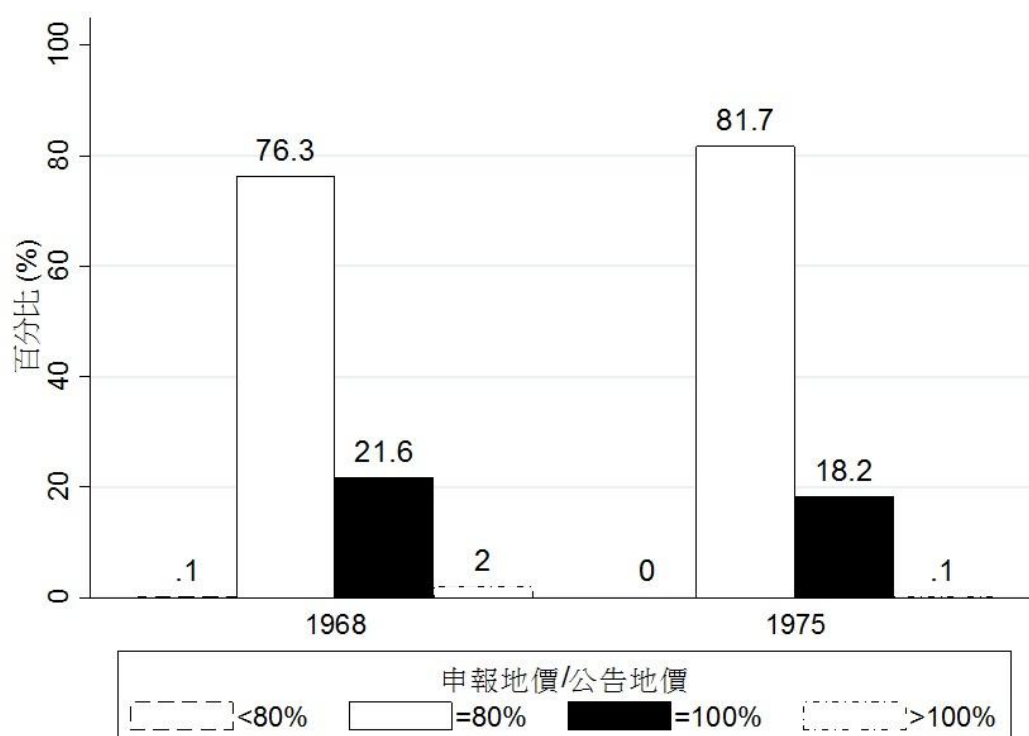


	<p>3.第三項新增。我國既已制定不動產估價師法，建立不動產估價制度，土地估價屬專業技術，委託不動產估價師查估，較能客觀精準估算實際正常交易價格。另，本次修正將徵收補償費改由中央主管機關審核，需用土地人需將三位不動產估價師所做之不動產估價報告全部提出供中央主管機關參考，於舉行聽證會、就徵收補償費進行實質辯論後，再由土地徵收審議會據此資料審核，並做徵收准駁之決定。層層把關足以避免可能的查估不公或專業不足之疑慮，並可充分保障被徵收人之財產權，爰新增第三項。</p>
<p>民進黨黨團 修正動議條文</p>	<p>無</p>
<p>行政院版/新條文</p>	<p>現行徵收土地，以公告土地現值加成補償方式，各方指教意見甚多，目前無論相關機關、專家學者，或民間反應，均不乏主張採市價補償，使被徵收土地所有權人得以在同一地段買回性質相同及面積之土地，較為公平合理，亦可排除徵收（或區段徵收）之阻力，故於第一項規定以市價補償其地價，並刪除現行第二項。另都市計畫區內土地經劃定為公共設施保留地，其土地利用即受限制，如以其土地本身市價補償其地價，將使土地所有權人蒙受過度之損失，基於保障公共設施保留地所有權人之權益，爰規定應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。</p> <p>參考國外體例，徵收土地補償地價多以土地徵收當期之土地市價為補償基準，因此市價由主管機關查價後送請地價評議委員評議會決定，爰增定第二項。</p> <p>參考日本土地收用法第七十一條規定之作法及精神，除按照土地徵收申請時鄰近類似土地之市價為基準補償其地價外，考量需用土地人申請徵收至中央主管機關核准徵收時（一般約需半年以上），鄰近類似土地市價如有變動，為求公平合理，並有效推動徵收作業，爰增列第三項，由地價調查單位將調查之地價變動幅度提交地價評議會定期評定作為徵收補償地價調整之依據。</p> <p>有關市價查估等查估技術性及細節規範，為符法律授權明確性，爰第四項明定由中央主管機關定之。</p>

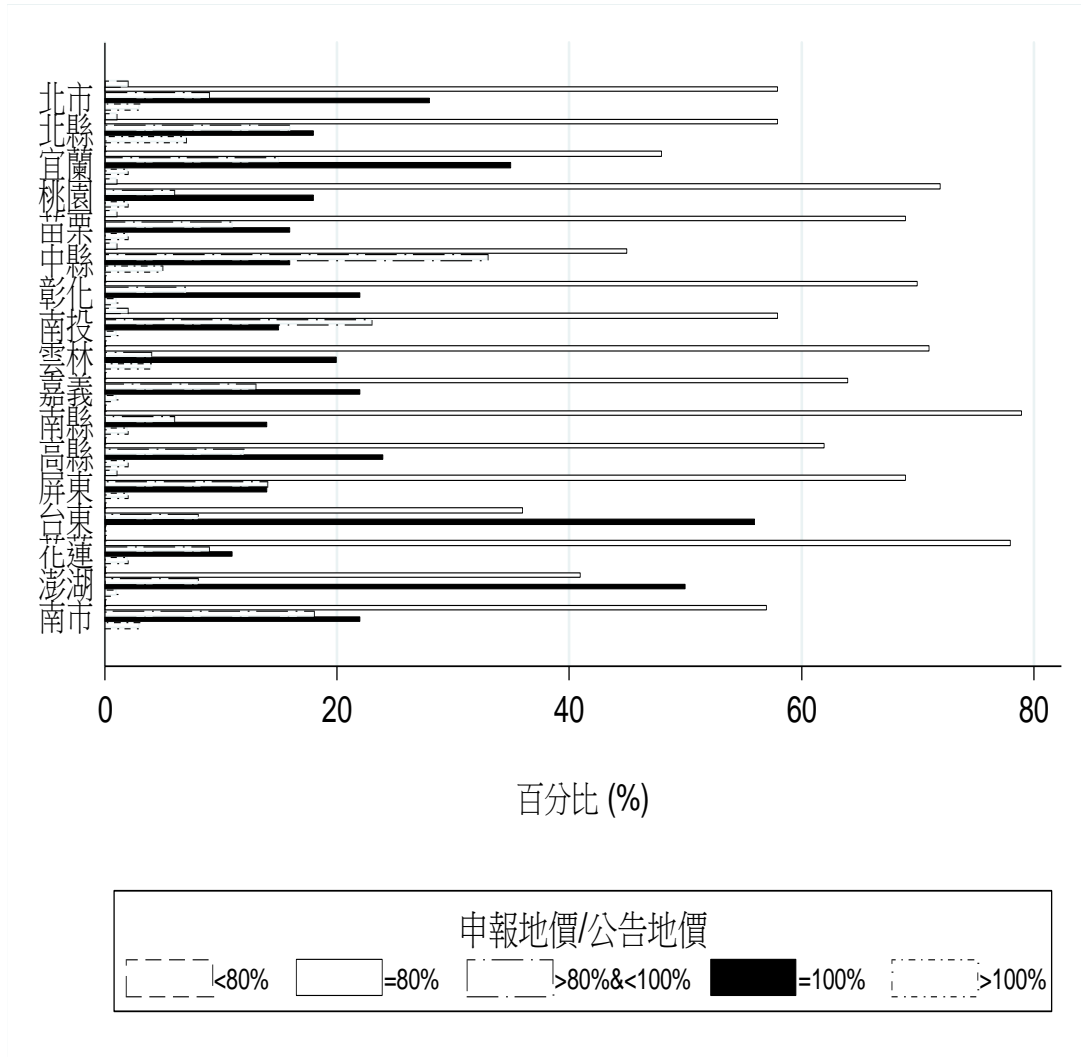
【圖 1】台灣省 1956 年到 1970 年地主申報地價的分布態樣。資料來源：張維一等，全面實施平均地權，頁 231-238（1983 年）。



【圖 2】台北市 1968 年與 1975 年申報地價的分布態樣。資料來源：台北市政府民政局地政處編，台北市實施都市平均地權工作報告，頁 55（1970 年）；台北市政府民政局地政處編，台北市實施都市平均地權工作報告，頁 58（1975 年）。



【圖 3】1956 年台灣省部分縣市申報地價的分布態樣。資料來源：國史館台灣省政府地政處檔案電子資料庫，<http://dft.drnh.gov.tw/textdb/drnhBrowse/intro6.htm>，最後瀏覽日期：2012/11/20<sup>53</sup>。



<sup>53</sup> 對台灣地政法制發展有興趣者，應該都要找時間去國史館。即便只是在台灣省政府地政處檔案電子資料庫中隨意翻找，都會發現非常多有趣的事實與法制發展經過。這些地政處的內部簽呈，當初都是供政府內部參酌，所以應該不會作假，寫得也都具體明白。本圖的數據資料是筆者逐「頁」翻閱地政處檔案時發現的大多數縣市之地主在 1956 年申報地價之數據資料。有少部分縣市的資料，因不明原因，沒有寫在簽呈中。

【圖 4】台灣省 1958-1977 年徵收頻率。資料來源：台灣省政府地政處編，台灣省地政統計年報（1997 年）。

