

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

公告土地現值與土地交易價格關係之研究

A Study on Official Land Values and Land Market Prices

計畫編號：NSC 90-2415-H-004-010

執行期限：90年8月1日至91年7月30日

主持人：陳奉瑤 政治大學地政系

一、中文摘要

公告土地現值一直是個頗具爭議的價格，由於其背負有課徵土地增值稅的主要依據以及徵收補償參考標準二個背道而馳的目的，造成公告土地現值說高又嫌低的特異性格，其評估結果也因而遭到諸多質疑。

市場價值 (market value) 是評估者亟欲追求的目標，但事實上他只是虛無的概念，難以捉摸與衡量，假設市場是有效率的，那麼應可藉由成交價格衡量市場價值。在此前提假設下，本文藉由評估比值 (assessment ratio) 作為比較分析的工具，分析縣市間與縣市內公告土地現值與市場交易價格的關係，以評估比值接近數值一的程度，判斷其效率性，並以變異數分析檢定是否存在顯著差異，最後以 Clapp 模型檢定評估比值的一致性。

關鍵詞：公告土地現值、評估比值

二、英文摘要

The Official Land Value (OLV) is the basis for levying Land Value Increment Tax and compensating for Land Acquisition, which function proceed in opposite direction, in Taiwan. Obviously, the assessed results of OLV are always criticized. Assume real estate market is efficient and market price can present market value. This paper, based upon literature review, will argue those efficiency problems existed in inter-urban and intra-urban.

In this research, we adopt assessment ratio

to analysis the consistence in each county. Moreover, we will discuss the possibility of using land market price and assessment ratio to assess OLV. Finally, we present the results and conclusions

Keywords: Official Land Values, assessment ratio

三、緣由與目的研究報告內容

評估比值 (assessment ratio) 被廣泛用來檢測課稅價格的適宜性，藉由課稅價格與市場交易價格的趨近與否判定其評價的效率性，有些文獻更以其檢定課稅之公平性。近來迭有學者主張以市場交易價格的某一比例作為課稅地價，事實上即為評估比值的政策運用。

課稅地價在平均地權制度下的角色，其不僅具有稅基的功能，更負執行土地政策的重責。然而無論何種目的，漲價計徵基礎的公告土地現值，均應尊重土地交易市場而產生。事實上，公告土地現值制度實施迄今貶多於褒，其倍受責難的原因，主要即為公告土地現值偏離市場價格的幅度過大。林全 (1989) 認為技術落差加上認知落差，造成公告土地現值的不被信任。蔡吉源 (2000) 則出政府無法掌握每筆土地的市場價格。然而，在普遍質疑聲中，各縣市課稅價格之落差情形究竟如何？縣市間評估效率是否有差異？而各縣市間或縣市內是否存在評價無效率？引發本文研究的動機。

另就公平性觀點，雖然基於交易成本

或課稅目的等特殊考量，可能使評估效率欠佳；但就財產權保障觀之，各地方之課稅評估至少應具有一致性，才能符合公平原則。Edelstein(1979)就曾提出對所有個別不動產評價，未能公平或給予公平對待基本上是不合法的。換言之，公告土地現值雖然在效率面上有所缺失，但每宗土地的評估比值至少應具有一致性。如具不一致性而存在著不公平，其究竟是累進性不公平抑或是累退性不公平，亦值得進一步探究。

本研究目的首在發掘公告土地現值評價存在的效率性與公平性問題；其次尋找衡量效率性與公平性的分析方法；進而運用前述方法於縣市間與縣市內效率性與公平性之衡量。

四、結果與討論

美國 IAAO 組織以評估水準(level)與一致性(uniformity) 分析大量估價的準確性(1990),前者為所有不動產評估價格與真實市場價值的比值；後者則意涵所有個別不動產的評價是否公平或給予公平的對待。基此，本研究將以評估比值作為主要的分析對象。

本研究基於課稅目的，係以評估比值分析評估價格之「效率性」。當評估價值與交易價格(市價)之比率愈接近數值一，則估價愈有效率；反之，當比率愈偏離數值一，表示效率性越差。換言之，本文之評估比值分析，係在市場交易價格合理可信的假設前提下進行。

由於無法直接求取母體之評估比值，因此對效率性之判定，必須根據統計推論方法來進行。除求取樣本評估比值的敘述統計量外，並估計母體評估比值的信賴區間。由於母體變異數未知，故利用 t 統計量進行推論。以隨機區間估計母數所在範圍

$$\bar{x} - t_{(1-\alpha/2; n-1)} \frac{\hat{s}}{\sqrt{n}} \leq \mu \leq \bar{x} + t_{(1-\alpha/2; n-1)} \frac{\hat{s}}{\sqrt{n}}$$

其中 μ 為評估比值的母體平均數， \bar{x} 為樣本平均數， \hat{s} 為樣本標準差， n 為樣本數。在相同的顯著水準下，若評估比值愈靠近一則效率性愈高。

為便於觀測各縣市間與各分析項目評估比值的差異，進一步以單因子變異數分析檢定各因子水準平均數間差異的顯著性。

立基於課稅目的，本研究亦以評估比值分析評估價格之「公平性」，當不同價值土地之評估比率相等，表示該評價結果具公平性，反之，則可能出現累進性或累退性不公平。藉由先驗研究的發現，Clapp 模型因有排除誤差的設計而優於 Paglin and Fogarty 等七種模型。是以，本研究將直接以 Clapp 所提之檢定模型為基礎，檢測縣市間與縣市內評估比值是否具一致性的公平性課題。本研究之模型為：

$$\ln SP = \beta_0 + \beta_1 \ln AV + \epsilon_1$$

$$\ln AV = \beta_0 + \beta_1 Z + \epsilon_2$$

其中 SP 為實際成交價格，AV 係與 SP 相對應之公告土地現值， ϵ_1 為誤差項，Z 為建立兩變數相互影響聯立方程式的工具變數。該聯立方程式的虛無假設 $H_0: \beta_1 = 1$ ，若接受虛無假設，表示評價結果合乎公平性；若 β_1 顯著異於一，則存在著垂直不公平。當顯著異於一且 $\beta_1 < 1$ ，表示公告土地現值的評價呈累退性不公平；同理，若不接受該虛無假設且 $\beta_1 > 1$ ，則為累進性不公平。基於稅課的社會正義原則，向高所得者課以較高之稅賦用以補貼低所得者，為一般納稅義務人較能接受，而累退性不公平則可能間接降低低所得者資源利用的意願，因此雖然評價的結果存在垂直不公平，但累進性不公平相對累退性不公平較能被接受。

本研究以中華民國主要都市地區房地產交易價格簡訊九十年的成交資料為分析

基礎，刪除異常點後，計有 4933 成交案例。配合查錄公告土地現值，進行公告土地現值效率性與公平性之檢測。實證研究的成果如下：

（一）縣市間之效率性分析

首先，由都市分佈的區域觀察，北部區域的平均評估比值最高，為 0.8027，南部區域次之，中部區域與東部區域約在五成左右。藉由單因子變異數分析檢定的結果，可發現四個區域間在 0.05 水準上的平均差異很顯著，但經由多重比較分析進一步得知，中部區域與東部區域的差異並不明顯。其次，各都市層級之間也存在著顯著差異。直轄市、省轄市與縣市等三個都市層級的平均評估比值分別為 0.7846、0.5953、0.6571，其中省轄市的平均評估比值為最低，似乎與常理不合，故以下將進一步觀察各縣市的評估比值。

各縣市公告土地現值與市場交易價格之平均評估比值為 0.6526，在 95% 的信賴水準下，其信賴區間在 0.6478 至 0.6575 之間。若進一步觀察各縣市間之評估比值可發現，各縣市間公告土地現值的評估效率不一，台北市的評估比值 0.8718 最高，台北縣次之，評估比值在七成以上的縣市有台南縣、台南市、高雄縣、高雄市。至於宜蘭縣、台中市、澎湖縣、花蓮縣和金門縣等五個縣市，則不及五成，其中台中市的低評估比值令人質疑。由附表一深入觀察可看出，台中市之土地單價是五個省轄市中最高者，而當期移轉現值又無特殊性，但呈現之評估比值卻是最底的。依據本研究訪談發現，台中市政府相當自豪其地價評估人員能將反映實際交易價格的地價呈交地價評議委員會評議，因而評估比值偏低的原因可能是公告土地現值在評議過程受到政策面或政治面的扭曲。尤其近年來經濟不景氣，導致縣市政府普遍不敢調高原已低估的公告土地現值，甚或調低原已低估的公告土地現值，以致二者的差

距擴大，而出現台中市土地單價高，但評估比值卻很低的現象。若將台中市由省轄市中剔除，則省轄市之平均評估比值落於直轄市與縣市之間，且與縣市層級較為接近，亦可間接說明前述都市層級評估比值不合理的成因。

（二）縣市內之效率性分析

本研究依循前述的分析模式，探究縣市內之效率性。除新竹市與嘉義市係單一市區而無法檢定外，藉由單因子變異數分析檢定各縣市內各鄉鎮市區之評估比值平均數之差異，結果顯示在 0.05 水準上的平均差異均很顯著，亦即評估比值接近一的程度，於各鄉鎮市區間亦有明顯的差異。由於各縣市內同樣普遍存在評估效率不一的情形，以下以最高評估比值之台北市與台灣本島最低評估比值之台中市為代表，分析縣市內之效率性。

台北市各市區評估比值的平均值皆在八成以上，中正區、中山區、萬華區、內湖區與文山區更在九成以上，評估的效率性相當高，各區特質新舊夾陳難以歸類說明，不過內湖區與文山區興辦市地重劃較為積極，可能是促成評估比值較高的原因。台北市的變異數分析結果也相當顯著，表示各區之間存在顯著差異，經由多重比較分析得知，造成顯著差異的原因主要係內湖區評估比值的異質變異所引起。由 95% 的信賴區間觀察，內湖區的評估比值介於 0.9288 和 0.9922 之間，顯然高出其他區很多。至於表五則可看出台中市各市區評估比值的平均值為 0.4478，95% 的信賴區間介於 0.4419 和 0.4536 之間。除中區以外，全數在五成以下，南區、西屯區與南屯區甚且皆近四成。台中市的變異數分析結果也是相當顯著的，也就是各區在 0.05 水準上的平均差異很顯著，經由多重比較分析得知，台中市各區評估比值的異質性相當高，並非由任一區的差異所造成，與台北市的情形有所不同。

(三) 時間變動分析

公告土地現值的評估是否隨著時間的遞移而有所改善，蘇文賢(2000)指出台南市公告土地現值與市價平均估價比率僅約 46.74%至 48.52%，本研究此次調查之評估比值為 71.66%；陳奉瑤(2000)以台南市安南區為實證地區，所得之評估比值在 39.23%至 46.79%之間，本研究此次調查之評估比值為 65.97%；黃淑惠(1998)研究得桃園市、南投市、花蓮市，求出公告地價與市價的比率分別為 18%、11%、10%，若以內政部公告地價佔公告土地現值百分比修正，得桃園市、南投市、花蓮市之評估比值，分別為 65.01%、56.09%、51.15%，本研究此次調查之評估比值為 56.35%、67.33%、51.09%。綜合前述尚難掌握公告土地現值的評估是否有逐年接近市場價格的現象，評估比值是否具有時間上的差異，因而本文將 2001 年的評估比值與 1999 年至 2000 年的評估比值相互比較，發現評估比值的平均數由 0.5822 提高為 0.6174，但經變異數分析的檢定，二者在 0.05 水準上的平均差異不顯著，表示統計上並不具有明顯差異。換言之，就本研究蒐集的有限資料，尚無法驗證公告土地現值的評估越來越有效率。

(四) 縣市間之公平性分析

在 95%的信賴水準下，各縣市評估比值一致性的檢定結果，參數估計值 β_1 皆不等於一，存在著垂直不公平。其中，台北市、新竹市、台北縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣的參數估計值大於一，表示該等縣市評估比值的結果雖存在不公平，但屬於累進性不公平，就課稅的立場而言，納稅義務人普遍較能接受。至於其他 24 個縣市中的 15 個縣市，不僅存在著不公平，且屬於累退性不公平，亦即公告土地現值與市場交易價格呈現反比的關係，較易引起資源使用的

錯置，其中尤以澎湖縣和雲林縣的情形較為嚴重。

(五) 縣市內之公平性分析

在 95%的信賴水準下，同一縣市內各鄉鎮市區的評估比值也未必具有一致性，台北市各區的參數估計值由 0.8871 至 1.3588 不等，只有士林區的參數估計值接近一，相對上評估結果較具效率性；大同區與松山區屬於累退性不公平，其他皆屬於累進性不公平，以中山區偏離一的情形最為嚴重，亦即中山區公告土地現值相對被高估的情況最嚴重。反觀同為大台北都會區的台北縣，評估比值不具一致性的情形更加擴大，甚且永和市、中和市以及蘆洲市的解釋力很低，意味著公告土地現值與市場交易價格之間的關係薄弱。相對其他縣市，台南市一致性檢定的結果雖然也屬於累退性不公平，但各鄉鎮市區的一致性較高只有安平區的評價落差較大。至於同為省轄市的台中市，東區屬舊市區商業沒落地區，公告土地現值與市場交易價格二者的反比關係明顯，突顯出公告土地現值未能隨同市場交易價格波動的不合理現象。

五、計畫成果自評

公告土地現值的諸多功能中，以作為課徵土地增值稅及土地徵收補償依據最為重要，土地徵收條例修正後，雖然明文規定被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。但依第三十條第二項的精神，已說明公告土地現值偏離一般正常交易價格的事實，而且得以一般正常交易價格補償。是以，公告土地現值現階段最重要的任務，即作為核計土地增值稅的基礎。為有效達到漲價歸公及充實稅收的目的，尊重市場反映交易價格勢在必行。然而，由實證結果可發現，目前全台灣地區的評估比值約六成五，已否定公告土地現值只有市價四成的一般觀念，但要

達到完全效率，還是有很大的努力空間。再者，在稅率相同的情況下，土地所有權人必須忍受各縣市或鄉鎮市區不平衡的地價對待，是相當不公平的。因此，在政策執行上，除提高公告土地現值接近市場交易價格外，給予納稅義務人於稅基上的公平對待，亦不容輕忽。

部分學者主張以市場交易價格的某一比例作為課稅地價，基於本研究結果，以及各縣市公告土地現值與市場價格本應具有一定的比例關係，該方案似乎顯得可行。但本研究花費在資料蒐集、整理與試誤的時間相當長，且本研究對地價評估人員發出 300 份問卷，回收份數只有 49 份，回收比例太低，以致無法進一步完成政策運用的延伸。

六、參考文獻

林全（1989），土地增值稅與房地產價格變動之關係，「經濟論文叢刊」，第 17 期第 3 卷，台大經濟系，第 301 頁至第 324 頁。

林英彥（1995），論土地公告現值制度之改進，「平均地權土地稅制學術研討會」，中國地政研究所。

林詩堯（2002），「台灣地區有效財產稅率之推估」，政治大學財政研究所碩士論文。

梁仁旭、陳奉瑤（1997），台灣地區公部門評定地價相關法規之探討，「一九九七海峽兩岸土地法制問題學術研討會」，第 181 頁至第 199 頁。

陳奉瑤（2000），公告土地現值評估課題與對策之探討，「林英彥教授退休紀念論文輯」，第 443 頁至第 464 頁，宏大不動產鑑定公司。

陳奉瑤、梁仁旭（1999），評定公告土地現值方法之研究，「國立政治大學學報」，第 78 期，第 295 頁至第 318 頁。

馮先勉（1988），「平均地權真詮—漲價歸公論」，政治大學地政研究所博士論文。

黃淑惠（2001），土地市價與政府評定地

價之關連性分析--共積檢定，「國立臺中技術學院學報」，第 2 期，第 259 頁至第 278 頁。

黃淑惠，土地市場效率與公告現值，「企銀季刊」，第 20 期第 4 卷，第 31 頁至第 42 頁。

楊松齡（1995），現行公告土地現值制度之存廢探討，「改進現行地價制度研討會」，中國地政研究所。

蔡吉源（2000），落實地方財政自我負責精神強化節流機制，「當前財政問題研討會」，財政部。

蔡吉源（2001），再論土地稅制改革--兼論桃園經驗，「財稅研究」，第 33 期第 6 卷，第 117 頁至第 155 頁。

蔡吉源（2001），台灣土地課稅制度：問題、影響與改革，「台灣土地研究」，第 3 期，第 37 頁至第 82 頁。

魏寶桂（1994），工業用地地價區段劃分及估價之研究，「地政研究發展叢書--土地估價」（第二輯），內政部，第 113 頁至第 172 頁。

譚國雄（1994），農業用地地價區段劃分及估價之研究，「地政研究發展叢書--土地估價」（第二輯），內政部，第 3 頁至第 107 頁。

蘇文賢（2000），「應用大量估價法進行公告土地現值評估之研究」，政治大學地政學系碩士論文。

Benson, E. D. and Schwartz, A. L.(2000). An examination of vertical equity over two reassessment cycles. The Journal of Real Estate Research, May/June, pp.255-273.

Brent, C. S.(2000). Applying models for vertical inequity in the property tax to a non-market value state. The Journal of Real Estate Research, May/June, pp.321-344.

Bell, E. J.(1984). Administrative inequity and property assessment: The case for the traditional approach. Property Tax Journal, 3, pp.123-131.

Clapp, J. M.(1990). A new test for equitable real estate tax assessment. Journal of Real

Estate Finance and Economics, 3, pp.233-249.

Capozza, D. R. and Helsley, R. W. (1989) . The fundamentals of land prices and urban growth. Journal of Urban Economics, 26, pp.295-306.

De Cesare, C. M., and Ruddock, L.(1998). A new approach to the analysis of assessment equity. Assessment Journal, Mar/Apr, pp.57-69.

Edelstein, R. H.(1979). An appraisal of residential property tax regressivity. Journal of Finance and Quantitative Analysis,14(4), pp.753-768.

Evans, A. E.(1995). The property market: Ninety percent efficient? . Urban Studies, 32(1), pp.5-29.

International Association of Assessing Officers (IAAO) (1990) . Property appraisal and assessment administration. Chicago: IAAO.

Kochin, L. A. and Parks, R W.(1982a). Vertical equity in real estate assessment: A fair appraisal. Economic Inquiry, 20,pp.511-532.

Kochin, L. A., and Parks, R W.(1982b). Testing for assessment uniformity: A reappraisal. Property Tax Journal, 3, pp.27-54.

Paglin, M., and Fogarty, M.(1972). Equity and the property tax: A new conceptual focus. National Tax Journal, 25(4), pp.557-565.

Sirmans, G. S., Diskin, B. A. and Friday, H. S.(1995). Vertical inequity in the taxation of real property. National Tax Journal, 48(1), pp.71-84.

Capozza, Dennis R.,& Sick, Gordon A. (1994) . The risk structure of land markets. Journal of urban Economics, 35(3), 297-319.

附件：封面格式

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

公告土地現值與土地交易價格關係 之研究

A Study on Official Land Values and Land Market Prices

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 90-2415-H-004-010

執行期間：90年8月1日至91年7月30日

計畫主持人：陳奉瑤

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：政治大學地政系

中 華 民 國 九 十 一 年 十 月 二 十 五 日