

市地重劃前、後地價與市價之關聯性 及地價上漲率於土地分配之影響

黃昭閔¹

壹、前言

市地重劃係就都市計畫指定之特定範圍內土地，以交換分合之開發手段，將地界不整、畸零狹小或未面臨道路之土地，重新劃定其界址及地形，使之成為皆正臨道路、可立即建築之整齊宗地；同時亦併同重劃工程施工，將區內部分公共設施予以闢建完成。而重劃區內之公共設施用地及辦理重劃所需之工程、重劃費用、貸款利息，皆由區內土地所有權人依受益程度差異，按不同比例負擔，每位地主扣除重劃負擔後，配回可開發建築之原有土地。

近年市地重劃糾紛頻傳、爭訟不斷，土地分配不公問題尤為甚者，探求其原因不外乎長期以來各界漠視「重劃前、後地價查估」之重要性，以至不實的地價查估，嚴重影響參與重劃地主權益。對於強調以重劃、前後地價來反映地主的受益程度，公平負擔精神之整體開發理念，顯得格外的諷刺。基本上，重劃前、後地價為計算重劃區公共設施用地負擔、費用負擔、土地交換分合或繳交差額地價、領取現金補償等措施之主要標準。換言之，不動產估價師於重劃前、後地價查估之準確度，關係著開發者在重劃負擔之計算以及土地分配設計之合理與否，倘地價查估結果若存有瑕疵，則會直接影響重劃業務之公正性。

因此，市地重劃開發案能否成功，根源問題在於不動產估價師有無奉行重劃前、後地價的合理查估模式，以重劃前後地價之上漲率，來反映受益程度高低，進而計算土地分配公式，落實重劃公平負擔之精神。兼顧開發者與地主間、地主與地主間的衡平責任。本文試圖就市地重劃土地分配的公式原理，探討現行重劃前、後地價查估與市價之關聯性，及地價上漲率於土地分配之影響...種種問題，並具體建議不動產估價報告書應以何種形式呈現，其中的價格日期認定時間點與重劃前後地價合理查估模型，俾使不動產估價師於市地重劃中發揮應有的角色功能。

貳、現行重劃前、後地價法令規範盲點

平均地權條例施行細則第八十一條規定：「依本條例第五十六條辦理市地重劃時，應由直轄市或縣(市)主管機關調查各宗土地之位置、交通及利用情形，並斟酌重劃後各宗土地利用價值，相互比較估計重劃前、後地價，提

¹ 正心不動產估價師聯合事務所 所長

經地價評議委員會評定後，作為計算公共用地負擔、費用負擔、土地交換分配及變通補償之標準。」由前開法令足見重劃前、後地價確為市地重劃計算負擔、土地分配的重要依據。

因此，市地重劃實施辦法第二十條再延伸規定：「重劃前、後之地價應依下列規下定查估後，提請地價評議委員會評定之。一、重劃前之地價應先調查土地位置、地勢、交通、使用狀況、買賣實例及當期公告現值等資料，分別估計重劃前各宗土地地價。二、重劃後之地價應參酌各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施、土地使用分區及重劃後預期發展情形，估計重劃後各路街之路線價或區段價。」然前述僅就重劃前、後土地之查估為原則性之說明，而地價查估單位實際從事查估作業時，內政部亦有編印「市地重劃作業手冊」，於第拾章節查定地價將辦理重劃前、後地價其查估方法、應繪製的圖表做了粗略式的要求，但現行的相關法令中並未就操作面更為明確、近一步的詳細規範。

雖 102 年 12 月 20 日修正不動產估價技術規則正式公告時，增列第一百二十二條之一：「市地重劃估價，其重劃前、後地價評估項目應依平均地權條例及其施行細則、市地重劃實施辦法及獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法等相關法令規定辦理。」該新增條文雖未將其中法令內條號具體明示，但仍足以判別技術規則以概括方式，引用本文前二段所述法令內容，作為市地重劃前、後地價查估之依據。

或許地價查估屬於高度技術性之作業，前述法令對於估價過程難免無法為鉅細靡遺之規範，而賦予地價查估單位裁量的空間，然而太過模糊的法令依據，架構一個空泛的查估模式，亦未有一套較為客觀、具體的操作流程，在市地重劃衍生龐大的金錢利益糾葛情形下，反而讓有心人士、利益團體找到了可以上下其手、操弄地價的機會。因此，內政部於 95 年 3 月 1 日台內地字第 0950017125 號解釋函，規定自辦市地重劃的前、後地價查估，攸關參與重劃土地所有權人權益，需委由不動產估價師查估。但不動產估價師公會全聯會至今仍未有共識，積極研擬一套針對市地重劃前、後地價查估的技術公報，作為同業間統一的報告書格式。使得現階段各縣市政府於地價及標準地價評議委員會(以下簡稱地評會)，審議重劃後前、地價時爭議問題層出不窮，委員間意見莫衷一是，多少地主的權益就這樣無端被剝奪，可見一般。

參、重劃前、後地價與土地分配公式關聯性

一、計算全區的平均負擔

市地重劃簡單來說是一個整體開發的概念，區內的十項公共設施用地以及開發所需費用，皆由土地所有權人提供等值土地共同負擔，故就開發者與

地主(含公有未抵充之土地)間，便產生全區面積扣除公共設用地施後，剩餘可建築用地(抵費地 v.s 地主配回土地間)之相互爭食。

就開發者而言，投入大筆的資金參與整體開發，無非期盼藉由重劃完成後之抵費地標售，折價抵付開發三項費用。當然以開發者的立場，為使財務能夠平衡甚至「有利可圖」，便會處心積慮將抵費地面積極大化，而抵費地面積計算由下列公式 1 我們可以看出，若要提高抵費地量體，除了將前述三項費用「充分羅列」(尚需經主管機關核定把關)之外，另一最好的方式就是低估重劃後的平均地價。

公式 1：

$$\text{抵費地面積} = \frac{\text{工程費用總額} + \text{重劃費用總額} + \text{貸款利息總額}}{\text{重劃後平均地價}}$$

故重劃後的平均地價對開發者而言，為取得抵費地面積的關鍵利益外，亦是全區土地所有權人之費用負擔比率“C”值(如下列公式 2)內的重要參數之一，也就是說倘若重劃後的平均地價越高，全區土地所有權人的費用平均負擔比率越低，加上公共設施用地平均負擔比率後，平均所分回的土地面積比率也就愈高。

抵費地實際分配面積仍需視抵費地分配不同街廓，面積而有所差異。

公式 2：

$$\text{費用平均負擔比率}(C) = \frac{\text{工程費用總額} + \text{重劃費用總額} + \text{貸款利息總額}}{\text{重劃後平均地價} \times (\text{重劃區總面積} - \text{抵充地面積})}$$

另一個抵充地問題也爭論很久，法令上明確指出「抵充地」為重劃前「現況」已做道路、河川、溝渠、未登錄地之公有土地，原則上不列入共同負擔，亦即回饋給全區的土地所有權人使之降低負擔，而在前述的計算全區費用負擔公式，以及下列計算全區用地負擔之公式 3，皆可發現倘若抵充地越多，則參與重劃土地所有權人共同負擔也隨之降低，因此，未來開發者是否應將抵充地清冊公告周知，值得討論。

公式 3：

$$\text{公共設施平均負擔比率} = \frac{\text{公共設施用地負擔總面積} - \text{抵充地面積}}{\text{重劃後總面積} - \text{抵充地面積}}$$

眾人皆知，平均地權條例規定全區重劃平均負擔比率(如下列公式 4)不得超過 45%，除非私有土地所有權人人數及其面積持分過半同意提高負擔，因此，前述費用負擔與用地負擔加總便可得知須於上限範圍內為之外，另一概念在於因 45%內之費用負擔平均比率是經「重劃後平均地價」計算而來，由此可得知重劃全區平均負擔屬於「價」的觀念，而非屬「量」的觀念，所以端看公式後我們應有正確認知，假使重劃範圍全區平均負擔 45%，全區的配地面積比例也不會剛好是 55%。可能會高於該數值，亦可能會低於該數值。況且此為平均值之概念，對於個別土地所有權人，尚需帶入各宗土地之負擔計算公式，土地所有權人方知配回面積比例為何。

公式 4：

$$\text{重劃總平均負擔比率} = \text{公共設施用地平均負擔比率} + \text{費用平均負擔比率}$$

現階段我們看到幾乎所有的重劃區開發者，不管是公辦或是自辦，於擬定重劃計畫書時，皆用回推的方式(如下列公式 5)，先自行預計全區總平均負擔比率，扣除用地平均負擔比率後，剩餘費用平均負擔比率帶入公式反算重劃後的平均地價，然這分明與重劃法令精神相違背，怪不得衍生許許多多的抗爭事件。

公式 5：

重劃後平均地價＝

$$\frac{\text{工程費用總額} + \text{重劃費用總額} + \text{貸款利息總額}}{\text{預估全區費用平均負擔比率}(C) \times (\text{重劃區總面積} - \text{抵充地面積})}$$

二、計算個別地主的負擔

在法理上市地重劃本就以「公平負擔」的精神來論斷土地分配權益，而公平負擔是經由不動產估價師查估重劃前、後地價，以其比值上漲率來衡量地主間受益程度不同，進而藉由下列重劃負擔公式 6 估算分回面積。

公式 6：

$$G = \left[a(1 - \frac{A}{B}) - \frac{R_w \times F \times L_1 - S \times L_2}{C} \right] (1 - C)$$

↑ 原宗地面積 ↑ 一般負擔係數 ↑ 側面道路負擔 ↑ 正面道路負擔 ↑ 費用負擔係數
↓ 個別宗地地價上漲率 ↓ 臨街地特別負擔係數

公式精神：

土地所有權人應分配面積(G)=所有權人原宗地面積(a)－〔個別宗地上漲率(A)×公共設施用地一般負擔面積(B)+臨街地特別負擔面積+費用負擔折抵面積(C)〕

所有整體開發區範圍內土地所有權人，因重劃前各宗土地個別因素差異，以及重劃後分配所屬街廓立地條件不同，導致每位所有權人因參與重劃受益程度都不一樣，自然分回土地比例迥異，在前述公式的呈現上，則以上漲率“A”值係數，與因臨路條件不同，須以“-Rw×F×L1-S×L2”臨街地特別負擔係數來反映地主間負擔差異。

三、臨街地特別負擔係數

至於臨街地特別負擔，主要在於反應每宗土地臨路條件不同，所應負擔的面前道路尺度也會有差異，臨街地特別負擔係數所指重劃後分配於道路兩側之臨街地，對其面臨之道路用地，按路寬比例所計算之負擔。其又分正街負擔及側街負擔二種，重劃後獲分配街角地者，因享受兩面臨街之特別利益，故需負擔正街及側街負擔，若非屬街角地，則僅有正街負擔。此特別負擔主要考量臨路條件差異而產生受益程度不同，藉由此係數反應負擔大小，亦即臨路條件愈佳，負擔愈大，反之愈小。

然要特別注意的是，四米(含)以下的道路不需計算臨街特別負擔；若面前道路已徵收開闢完成，亦無臨街特別負擔問題，部分自辦重劃會忽略此一規定，在地主未察覺情形下，仍將臨街特別負擔計入。

示意圖：

臨街地特別負擔係數： $R_w \times F \times L_1 + S \times L_2$

Rw 即重劃後分配於土地寬度為W公尺時，所應分攤之側面道路負擔百分比。其計算表如下：

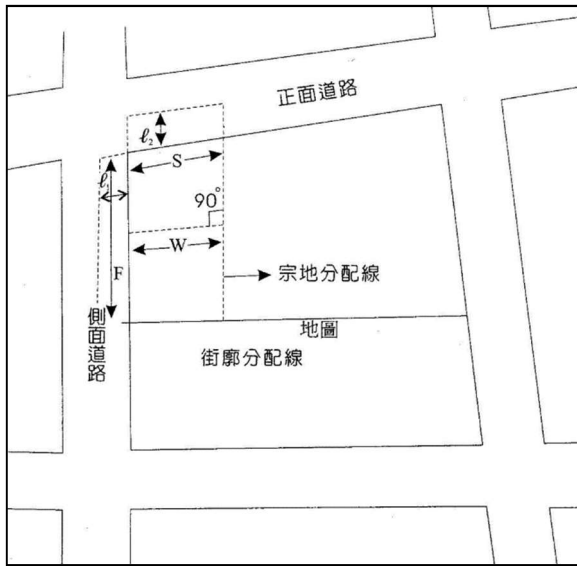
M(公尺)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
R _w (%)	17.4	24.4	31.3	37.8	44	50	55.7	61.1	66.3	71.1	75.7	80	84	87.8	91.3	94.4	97.4	100

F：表示街角第一筆土地面臨側面道路之長度

L1：表示側面道路負擔尺度

S：表示宗地面臨正街之實際分配寬度

L2：表示正面道路負擔尺度



表一、正街及側街臨街地特別負擔表

面臨道路寬度 (公尺)	正街 l_2 特別負擔 (公尺)	計算式	側街 l_1 特別負擔 (公尺)
4	0		0
6	1	$(6-4) \div 2$	0.5
8	2	$(8-4) \div 2$ 或 $8 \div 4$	1
12	3	$12 \div 4$	1.5
17	4.25	$17 \div 4$	2.125
21	5		2.5
50	5		2.5

(本文整理)

四、上漲率於土地分配之影響

「上漲率」為不動產估價師所查估個別宗地重劃前、後地價之比值(重劃後宗地單價/重劃前宗地單價)，其與一般用地負擔係數相乘後(A×B)詳下列公式4，反映地主間的一般用地負擔比例差異，特別是在都市計畫規劃公共設施面積較多，負擔用地比例較高又沒有多少抵充地可以抵充時，上漲率便成為地主間領回土地比例多寡的關鍵係數。故懂得此一癥結的地主，均會希望自身重劃前的「宗地」評定單價，高於全區的重劃前「平均」單價；而重劃後的「宗地」評定單價，低於全區的重劃後「平均」單價，藉此來降低上漲率，減輕一般用地負擔係數值，俾能配回較多較多土地面積(詳下列示意圖)。

在這邊本文要特別強調，過去以來皆有普遍錯誤的認知，認為全區上漲率絕對值多寡將反映土地分回之比率，若全區上漲率為200%，地主平均配地比率則為50%，也因此許多地評會委員於審議時就會特別注意平均地價之上漲率是否高於200%，作為准駁的重要參考數據。然而，當我們看公式7時就會發現，全區上漲率多寡根本不影響整體地主的配地權利，因為當上漲率“A”值與一般用地負擔係數“B”值相乘交互作用後產生化學變化，似乎發現到重劃前後“宗地”與“平均”單價形成相抵銷的效果。所以，縱然某重劃區的平均上漲率不到150%，其平均分配比例也應不會很高，只是我們要特別注意的是，全區平均上漲率太低是否開發者有刻意壓低重劃後平均地價之嫌。因此，該公式4便不生地主與開發者間配地絕對權利的競合問題，但卻深深影響了地主與地主間相對分回土地比例的公平性，亦即個別地主上

漲率與全區平均上漲率相互來比較高低值，藉以判斷地主之間負擔輕重程度差異，準此，大家應破除以平均上漲率絕對值多寡，來衡量全區地主分回比例。

公式 7：

$$A \times B = \text{上漲率} \times \text{一般用地負擔係數}$$

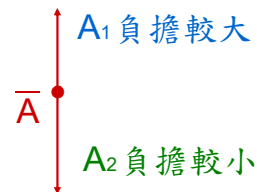
$$\frac{\text{重劃後宗地單價}}{\text{重劃前宗地單價}} \times \frac{\text{一般負擔總面積} \times \text{重劃前平均地價}}{\text{重劃後平均地價} \times (\text{重劃區總面積} - \text{抵充地面積})}$$

示意圖：

$$\frac{\text{重劃後平均地價}}{\text{重劃前平均地價}} = \text{平均上漲率} (\bar{A})$$

$$\text{上漲率：} A_2 < \bar{A} < A_1$$

$$\frac{\text{重劃後宗地單價}}{\text{重劃前宗地單價}} = \text{宗地上漲率} (A_k)$$



五、做為「調整分配」改算重劃前面積之基礎

從「調整分配」計算來看重劃前地價查估的重要性，倘某位地主原位置坐落公共設施，或某筆區內土地未達最小分配面積，需與其他同一所有權人土地合併或申請集中分配時，重劃前原面積“a”值，則必須藉由重劃前地價改算為“a'”(如下列公式 8) 也就是說重劃前原位置若屬低地價土地，調整至高地價土地，則“a'”值經換算後面積較“a”值為小。反之，高地價土地調整至低地價土地，“a'”經由改算後，原持分面積自然就增加了(詳如下列範例)。由此可知，重劃前地價關係著地主於調整分配時，原土地持分面積是否隨著地價差異而有所變化。

公式 8：

$$a' = \frac{a \times \text{原位置之重劃前宗地單價}}{\text{預計分配街廓之重劃前宗地平均單價}}$$

範例：

$a = 100 \text{ m}^2$ (重劃前原位置持分面積)，原位置之重劃前宗地單價：10,000 元/ m^2 ，預計分配街廓之重劃前宗地平均單價：5,000 元/ m^2

$$\text{計算式：} a' = \frac{100 \times 10,000}{5,000} = 200 \text{ m}^2$$

六、繳交差額地價與領取現金變通補償之標準

倘重劃後實際分配之土地面積多於或少於應分配面積者，就其超過(增配)或就其不足(減配)部分，按評定重劃後地價繳納差額地價或領取現金補償；而土地所有權人重劃後應分配土地面積已達或未達重劃區最小分配面積標準二分之一，如申請放棄分配土地而改領或必須被迫領取現金補償時，應以其應分配權利面積或以其重劃前原有面積，按重劃後分配位置或原位置之評定重劃後地價予以計算補償價額，然現階段開發者普遍低估重劃後之平均地價，造成部分領取現金補償地主抗爭，因此，也有部分人士主張應以地價評議當時熟地市價來做為現金補償之基準，作為說服地評會通過重劃前後地價之權宜措施，可見大多數重劃區之重劃後平均地價嚴重被低估，才會產生此一變通補償方式。

肆、重劃前地價查估模式探討

由本文上一個章節可以明瞭開發者與地主間就重劃「後」平均地價決定了抵費地的成本價，也意味重劃「前」平均或各宗地查估地價為何，都不影響開發者領取多少抵費地絕對利益，故重劃前地價事關地主間的配地權利，其查估價格的「相對值」重於「絕對值」。

另外，前述以有提及重劃前土地之評定價格為計算重劃實施後宗地上漲率基準，進而直接影響土地所有權人可分配之土地面積大小；從上漲率我們可以知道，重劃後宗地查估地價若與重劃前宗地查估地價相除，再乘上一般用地負擔係數(A×B)，便會影響個別地主的重劃負擔比重，因此，重劃前地價如何客觀查估，絕對是市地重劃土地分配上重要課題。

市地重劃實施辦法二十條明定，「重劃前之地價應先調查土地位置、地勢、交通、使用狀況、買賣實例及當期公告現值等資料，分別估計重劃前各宗土地地價。」故依其規範重劃前土地應逐筆詳細查估，而且非單就公告現值為唯一參考數據，仍需就各宗土地之位置、地勢、交通、使用現況、買賣實例加以查估，且不應是獨立估計而是需互為比較斟酌而得。

遺憾的是長期以來不知道開發者是礙於經費，或嫌作業繁複、麻煩，多數重劃區不管筆數多寡，仍舊以大量估價、很粗糙劃分地價區段方式，查估重劃前各宗土地單價，有些直接援引查估公告現值的「地價區段」與「區段地價」逕自套用，甚至某些重劃區範圍面積高達十多公頃，全區竟然只劃分一個地價區段，便宜行事的做法令人咋舌。

既然重劃前地價目的之一，在於反映宗地間地價之差異性，以顯現地主間受益程度不同、公平負擔之精神，故可以調查價格日期當時全區公告現值

之平均值，或用該區重劃後之平均地價乘上重劃計畫書內約略負擔比例，先行計算全區重劃前平均地價，再針對各宗土地之條件差異(位置、地勢、交通、使用現況...等個別條件之影響因子)，以比較法方式調整修正出各宗土地單價。若該重劃區屬於大面積均質土地，重劃前現況利用單純，筆者並不反對由不動產估價師跳脫公告現值之地價區段以及地籍線之框架，重新劃分「近價區段」，若有橫跨兩個地價區段之土地，則重劃前各宗土地單價依面積加權平均計算。

筆者發現尚未合併前之台中市，一直以來於農業區土地公告現值地價區段劃分，並未像台中縣將使用價值較高的「農建地」單獨劃分為一地價區段(俗稱插花地)，以致於原台中市各期公、自辦重劃區(含區段徵收區)，農建地重劃前評定地價竟然與旁邊水稻田一致，造成重劃前宗地條件不同，上漲率卻相仿、負擔一致之不公現象。同樣情形也發生在重劃前臨路、可及性較佳、或是地勢較為平坦、現況已開發之個別宗地上。

因此，不動產估價師應就個別宗地逐一查估，於劃分地價區段或近價區段時，確實實地走訪重劃區了解未動工前之現況，比對產權及過去使用管制內容，就臨路條件、位置、地勢，參酌當地買賣價格差異性，精準、細膩的勾勒出可受公評的地價區段或一般路線價，否則，就算地評會一時不察，也很難杜絕事關自身權益地主的悠悠之口。

再者，如果屬於都市計畫附帶條件整體開發區之市地重劃，就不宜直接以重劃後的使用分區，作為重劃前的地價區段劃分。因為，重劃後的分區使用管制，需經重劃完成後，土地價值方能體現，就算特定土地位處公共設施，其仍可由重劃開發手段調整分配回土地，不會因其坐落於公共設施上，而影響其配地權利。除非，該重劃區為細部計畫早已完成，屬地主自行劃定範圍以開闢區內公共設施之自辦重劃模式，原有土地坐落於公共設施當然其重劃前市場價值較為低廉。

換言之，不動產估價師應就各筆土地之自然條件與現況利用情形等因素，分別估計各宗土地之地價。即使重劃地區內影響地價之區域因素大體上相同，但是基於各筆土地之個別因素差異，對於個別土地之地價即會產生不同之影響。

伍、重劃後地價查估模式探討

重劃後地價既是開發者處分抵費地的成本價，同時也是土地所有權人計算費用負擔係數“C”值(如前述公式 2)之基礎。另因重劃後實際分配之土地面積多於應分配之面積者(增配土地)，或是重劃後實際分配之土地面積少於應分配之面積亦或是未達最小分配面積 1/2 時，重劃後地價都是這些繳交差額

地價及領取現金變通補償之計算標準。因此，前揭已有說明其估值不宜太低之外，其重劃後各街廓之地價區段相對劃分原則，也更應注意其合理性，易言之，重劃後地價除關係到宗地上漲率，進而影響地主之間公共設施用地負擔之相對公平性外，重劃後之平均地價高低，關係到開發者可取得抵價地之多寡，故其查估價格的「相對值」與「絕對值」均應並重。

市地重劃實施辦法第二十條亦明定，「重劃後地價應參酌各街廓土地之位置、地勢、交通、道路、深度、公共設施、土地使用分區及重劃後預期發展情形，估計重劃後各路街之路線價或區段價。」由於重劃後全區為新興之開發區，原則上每宗土地皆會形狀方整，且直接臨路可以立即開發建築之土地。所以，重劃後個別宗地條件僅較受制於臨路之區位條件，及本身之土地使用分區管制影響。

而臨路條件在前述的土地分配計算負擔公式中，已有臨街特別負擔“稍”為體現臨路價值之差異，但在鄰近繁榮都會之重劃地區，臨街特別負擔之計算，仍無法完全反映臨路條件負擔之差異，亦即也沒有辦法取代地價查估之功能。另開發完成後重劃區內各個不同之土地使用分區之街廓土地，不動產估價師仍需詳加瞭解其容積率、建蔽率，以及容許使用項目之分區強度與管制，以做為評定重劃後各街廓區段地價調整修正之基礎。

筆者較常發現有許多重劃區不同分區使用強度差異極大，但其價差未能如一般土地市價差異等比例，反映於重劃後評定地價上，導致高容積之土地，以較低的成本分配土地，甚至，開發者將抵費地集中於重劃後刻意“低”估高強度、高價值之地價區段上；而相對的也使得重劃後低強度之土地，未能配回較多土地不公之情形。相反的，面積較大的重劃區未就範圍內考量地價之均衡性，導致各街廓「路線價」及「區段價」重劃後評定價格差異高達數倍之譜，結果分配完畢後抵費地標售結果把查估不實的地價打回原形，標脫平均價格全區竟無明顯差異，不免啟人疑竇。

另有重劃區雖同屬一個街廓，但一邊正臨已開闢之三十米主要幹道，另一邊後街卻只有十米路之路幅，查估時未劃定分配線將該街廓分為二個地價區段，或是以一般路線價方式評定重劃後地價，卻很籠統的將整個街廓評定為同一個區段地價，造成分配臨十米路的地主必須與三十米路地主因重劃後地價相同、負擔也一樣怪異現象。諸如面對公園、綠地、學校等優質公設，或是緊臨生活機能較為完善的已建成社區之地價區段，同樣於地價查估時，應適時往上調整重劃後地價，方能反映公平負擔之精神。

陸、重劃後地價與市價之關係

然究竟重劃後平均地價值多少方為合理，一直為各方討論的話題。由於地價評議時間距重劃完成尚有一段期程，以時間成本觀念及未來地價不確定性而言，本文也不主張要與地評會審議當時市價趨近。況且，重劃過程中有很多衍生出來的交易成本，難以完全列入費用負擔，再者，若讓開發者完全無利可圖，過於理想化的地價查估將形成實務上窒礙難行的窘境。故「重劃後平均地價」以不動產估價師查估的模式，建議以比較法與土地開發分析法，推算評議當時(價格日期)預估開發完成熟地合理平均市價，再以折現率“Y”值來賦予開發者一定合理的可能利潤空間。

而折現率“Y”究竟以風險貼水概念，亦或是以資金成本加計報酬率的方式取客觀值，業界雖尚未有明確定論，但實際上皆普遍參酌技術規則第 43 條第一項風險溢酬法的精神計算，並預計至開發完成配地尚餘之年期“n”，再輔以下列公式 9 所示，用折現方式將價格日期當時預估全區熟地合理平均市價“A”值反推回來作為重劃後平均地價。至於加計時間成本後的折現值多少方為合理，建議可仿效都市更新事業計畫中，實施者的風險管理費(利潤)8%~12%為基礎，再考量各重劃區的實際情形調整推估之。

公式 9：

$$P = A \times \frac{1}{(1 + Y)^n}$$

P：重劃後平均地價

A：價格日期當時預估全區熟地合理平均市價

Y：適當折現率(風險貼水)

n：預計價格日期至開發完成尚餘年期

準此，以前述估算模式作業，只能說利用“n”值將價格日期至開發完成配地，考量這段期間之開發風險、資金成本，與可能發生的種種不確定性因素及合理利潤，以適當折現率“Y”(風險貼水)將價格日期當時預估全區熟地合理平均市價折現之概念，如此務實的做法兼顧開發者的財務可行性及地主的權益，相信外界都不會有太多意見，但如果開發者想要多拿點抵費地，而無所不用其極刻意壓低重劃後之平均地價，相對的提高全區土地所有權人之費用負擔比率“C”值，降低全區地主分回土地之總面積，就會形成中部地區某些整體開發單元重劃後評議地價每坪約十萬元左右，結果開發完成後市場買賣行情已高達四十萬元(亦有超過)之譜，甚至低於重劃前生地的價格，諸如此類「賺很大」的情形，怎能難保不會有配地糾紛呢？

再者，筆者於審議同業重劃前後地價之估價報告書時，常發現以”成熟

度修正”之邏輯誤謬情形，亦即本文前述公式屬不動產估價師查估當時之價格日期至開發完成配地所尚餘的年期，依此評議當時預估合理熟地市價，以適當折現率折現概念，純粹考量土地市場在大環境價格上下浮動，往往造就開發者未來處分抵費地時，能否完全抵付開發成本，甚至出現部分盈餘作為開發者之合理利潤。然而，不動產估價師卻以所謂「預估合理市價」，是以查估重劃附近開發已建成區之熟地價，相較於重劃區本身發展成熟尚需時間經歷之年期折現，二者求算重劃後平均地價概念不同，不應混為一談。

然而，長期以來相當普遍的現象，幾乎所有的自辦重劃案件，甚至公辦重劃也不遑多讓，重劃後的平均地價計算基礎，皆已受限於重劃計畫書內所載相當低的重劃後地價，即使未來不動產估價師開始查估時，重劃區熟地價格相較於重劃計畫書內的重劃後平均地價已翻了好幾倍，開發者為不讓大幅飆漲重劃後的地價，影響當初的整體財務規劃，與造成簽定及未簽署重劃同意書地主的配地比例差異，只好找願意「配合」的不動產估價師，想辦法依重劃計畫書所載的重劃後平均地價為定錨，推算不合理重劃後地價來「應付」地價評議。

當然，如以保障開發者權益的立場，可以理解這些不當的舉措，但本文要強調的是市地重劃既然為政府為無償取得都市發展所需之十項公共設施，所採取強制劃分範圍整體開發的手段，只要區內的土地所有權人及其土地面積過半，皆可將其他被納入重劃區範圍不同意的地主，使其被迫參與重劃，這根本非像許多開發者所稱「合作開發」的概念。因此，不動產估價師不應該漠視自身為價格把關者的立場，配合開發者的要求，以重劃計畫書所載的重劃後平均地價為依歸，未就價格日期當時另行查估重劃後平均地價。因為，計畫永遠趕不上變化，如果完全要以重劃計畫書的內容為依歸，那就頓失重劃前後地價委託不動產估價師的政策原意，不動產估價師亦於市地重劃中淪為開發者的幫兇了。

或許本文所主張的重劃前後地價思維，與實務上的做法有許多的扞格，但試想重劃計畫書內重劃後的平均地價，非以前述公式 9 所列以「預估」未來處分抵費地的市價運用適當折現率來折現，而是以前述公式 5 所示，以預估全區的費用平均負擔比例後，再去反推重劃後的平均地價。這樣的作法如何說服現在已民智大開的社會大眾，尤其是冀望政府及不動產估價師能協助把關的許多無知地主們。因此，最公平的作法，就是約束重劃公司不得於初期，在資訊不對稱下徵求地主同意時，就以重劃計畫書所載的重劃後平均地價，來與土地所有權人約定分回比例，應誠實告知地價必隨著大環境所有變動，重劃全區總負擔尚須等到重劃工程實施至一定進度，不動產估價師將重劃後地價正式查估完成，經地評會審議通過後，屆時才會知道確切全區平均分回比例為何？

而重劃計畫書內的重劃負擔不應為約束未來重劃即將完成時，負擔總計表內所有開發成本的費用，以及影響往後重劃後平均地價的查估結果。當然為求慎重起見，在擬定重劃計畫書時，就可先行委託不動產估價師，預估將來配地時可能之市場行情為何？作為該區市地重劃財務可行性分析之重要參考依據。本文所要強調的是，任何開發案的投資，皆有一定的風險存在，唯有前期借重專業不動產估價師協助查估未來開發完成可能地費地之處分市價，做好完善的財務規畫，兼顧土地所有權人的配地權益，如此才是杜絕糾紛、正本清源之道。

總言之，重劃後的平均地價與市價間尚有一定的連結關係，非像部分開發者所言，只能依附在財務平衡及可行性的考量之中，甚至受限於重劃計畫書內重劃後平均地價之數值，若要突破這些傳統的窠臼，則真的很需要中央主管機關鼓起勇氣，訂定相關更為明確的規範了。

柒、市地重劃前後地價之估價前提

不動產估價師在執行查估作業之前，均要審視自身工作的內容，包括勘估標的範圍，以及估價目的、價格種類、價格日期、估價條件...等估價前提，而市地重劃前後地價最被業界探討至今仍無一致共識，應該是價格種類及價格日期了，茲就針對這二部分做更進一步分析。

一、價格種類

重劃前地價主要反映價格日期當時，尚未完成市地重劃配地，甚至尚未施工前的原貌生地價值，故於市場上屬於已存在、可立即實現之「正常價格」，自無疑義。而重劃後地價因無法立即實現，查估時較屬預估性質，依不動產估價技術規則價格種類之定義，宜歸類「特定價格」為適當。

二、價格日期

於本文前半部探討重劃前後地價，確實在在的影響所有參與整體開發相關人的權益，重劃「後」的平均地價影響地主與開發者利益更為劇烈，開發者希望重劃後的地價越低，能夠取得更多的抵費地，當然該重劃後的地價與未來處分的市價間的價差，便成為開發者的盈餘或稱為利潤，而本文前述之公式 9，重劃後之平均地價為預估未來熟地合理平均市價，再以一定年期“n”以折現率“Y”值折現，該務實的查估模式不動產估價師間見解應無太大爭議，但對於重劃後平均地價之價格日期，包括估價報告書送地評會審查之時間點，就眾說紛紜、意見難以統合了。

筆者在擔任台中市地評會委員期間，發現自辦重劃會為壓低重劃「後」

的地價，在市場景氣上揚時，竟然要求不動產估價師將重劃「後」的價格日期訂於重劃計畫書公告期滿日，而估價報告書的送審日更是不一而足，有工程已接近完工時才送進來地評會審議，也有工程尚未開始動工時，就已先送進來地評會審查，為此，筆者曾以台中市不動產估價師公會理事長身分，函詢中央主關機關就重劃前後地價之價格日期與送地評會審議之時機點，請求內政部做出明確之函釋，甚至上書監察院督促政府是否及早明訂，讓不動產估價師查估時有所依循。

所幸，內政部於 104 年 2 月出版「市地重劃作業手冊」，就有關重劃前後地價載明「原則上重劃前地價以重劃計畫書公告之日為估計時點，並得參考重劃計畫書公告日前 3 年內土地買賣交易價格；重劃後地價以預定土地分配結果公告之日至土地點交為預估時點」，然因該作業手冊對開發者約束之法律效力，是否及於不動產估價師令人存疑。爾後，筆者再請台中市政府函詢釋疑，內政部終於在 104 年 10 月 6 日以內授中辦地字第 1041308429 號函，回復略以：「重劃前地價查估，在於反映重劃前各宗土地價值，以重劃計畫書公告日作為價格日期，尚屬適切；至於重劃後地價之查估，著重反映重劃後設施完善等對於該區土地所帶來之效益，該效益發生時點原則上會落於重劃計畫書所載工作進度表內預定土地分配結果公告之日至土地點交日，故應就各重劃案自行評估該期間內最適時點作為價格日期。…」或許，內政部對於重劃前後地價近年已做出較為明確的函示，但函文內還是未正視究竟送地評會審議時間為何？該時間涉及重劃後價格日期之認定，故筆者仍覺得尚有許多為德不卒之憾。

(一) 重劃前地價之價格日期

首先，重劃前以重劃計畫書公告之日為估計時點，並得參考公告日前 3 年內之土地買賣交易價格，用此時間點作為價格日期各界應無疑義。亦即該時間點重劃地貌未有任何改變，尚處於原始利用之態樣，此時最能反映重劃區內各宗地間立地條件之差異，不動產估價師在此刻就應立即執行現勘估價作業，而非等到工程已經動工，現況之原始地貌已不復存在時再依市地重劃實施辦法第二十條規定進行查估。然實務上，大部分案件不動產估價師受委託查估時，工程已進行到一定階段，地貌多已改變，不動產估價師僅能就原始空照圖、地形圖等粗略資料，判斷重劃前各宗土地之現況條件差異，依此所製作之估價報告書，如何具公信力及說服力？

(二) 重劃後地價之價格日期

再者，重劃後平均地價之價格日期，從過去內政部 104 年 2 月出版重劃作業手冊以「預定土地分配結果公告之日至土地點交為預估時點」，到 104 年 10 月 6 日正式函示的「重劃計畫書所載工作進度表內預定土地分配結果

公告之日至土地點交日」，筆者深感中央主管機關有走回頭路之嫌。也許重劃時程的不確定性及地價隨著大環境的轉變起起伏伏，造就重劃後地價之價格日期訂定顯得舉步維艱、進退維谷，然明瞭整體開發法令意旨的人士都清楚，重劃著重於財務平衡，尤其是自辦重劃在法令未賦予開發商任何法律位階時，重劃後的平均地價，應以財務平衡為查估要件，因為以重劃會為實施主體的法令規範，所有財務決算在抵費地尚未正式標售之前是不能有任何盈餘的，但筆者再三強調這種過於理想化的立法精神，於實務上是不可行的。

也因此為讓重劃後的地價估算，也能確實兼顧開發者與地主的權益，當然，應以「實際可能」土地分配結果公告之日至土地點交為預估時點。而非以重劃計畫書所載工作進度表內之預定日期，因為大部分重劃案規模大小不一，實際進度與重劃計畫書預估進度常常落差極大，若以重劃計畫書表定時間，將造成價格日期所推估之重劃後地價更難以掌握。故合理之價格日期時間點，應視各重劃案工程進度至少已達五成以上，此時，受委託之不動產估價師就重劃後地價進行查估作業，並授權估價師以第一次至現場勘察日期作為價格日期，並於該價格半年有效期限內送至地評會審議，此一模式也符合內政部函示中「自行評估該期間內最適時點作為價格日期」。

就算重劃前後房地產市場變化大，讓重劃後地價查估具有相對的不確定性，但本文第陸章節於重劃後地價查估公式，就折現率“Y”值已考量價格波動的風險溢酬，相信不動產估價師皆會就重劃區特性及大環境因素拿捏得宜。至於重劃前地價，因該地價特性「相對值」重於「絕對值」，價格日期的假定對其影響程度不若重劃後地價層面爭議來的大。

捌、應用於不動產估價報告書之具體建議

一、重劃「前」地價查估程序

- (一) 調查土地使用現況按宗地所調查之土地位置、地勢、利用情形、交通運輸條件...等加註於地籍圖，以作為劃分地價區段界址及研訂區段地價之參考。
- (二) 調查當期公告現值並加註於地籍圖。
- (三) 蒐集影響地價之因素，以調整地價區段界址及區段地價。
- (四) 重劃前各宗土地，斟酌地價之差異及影響地價等因素，將地價相近、地段相連、情況相同或相近之土地，併為同一區段價，以利計算宗地地價。
- (五) 於區域內選定或模擬一宗具有代表性之重劃前比準地，即形狀、面積、臨街情形、土地利用狀況、地勢等因素皆屬標準狀態之土地，並訂定其基地條件。
- (六) 蒐集同一供需圈近鄰地區或類似地區，且具替代關係三個以上之比較標的成交價格，以比較法為估價原則，考量比準地與比較標的間之情

況、價格日期、區域因素及個別因素逐項分析調整，求取重劃前比準地之比較價格。

- (七) 應斟酌此比準地與同一地價區段，其自然條件、區位條件、繁榮程度及發展趨勢是否相當，倘相當者將比準地之比較價格作為所座落地價區段之區段地價，若宗地間個別條件仍有差異者，亦需做個別因素調整。
- (八) 考量各地價區段土地位置、地勢、地表情況、臨路條件、使用情形等因素，以比準地所在之地價區段為基準，相互比較出明顯重劃前各地價區段之區段地價差異比例，即可求得重劃前各地價區段之區段地價。
- (九) 爾後以區段地價作為宗地單位地價，復考量是否再作區段內其他宗地之個別因素調整；而跨二個以上地價區段之土地，分別按各該區段之面積乘以各區段地價之積之和，除以宗地面積作為宗地單位加權平均之地價。

二、重劃「後」地價查估程序

- (一) 蒐集足以影響地價之各項因素，並參酌各街廓土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及土地使用分區。
- (二) 參酌鄰近區外已開發地區地價趨勢。
- (三) 探討重劃後預期發展情形。
- (四) 選定重劃後當中較適宜地價區段為比準地價區段，並於比準地價區段範圍內圈選出標準之比準地。
- (五) 蒐集座落區位與土地使用管制相近，調查和比準地間可成立替代關係之三個以上比較標的運用比較法推算勘估標的之試算價格，在賦予權重求取比較價格。
- (六) 另就比準地之預計開發內容、各項成本及相關費用並蒐集市場行情資料，在最有效使用原則下，設計適當的建築量體與產品後，蒐集新成屋案例價格，估算開發或建築後總銷售金額，推算各項成本及相關費用，選擇適當之利潤率及資本利息綜合利率，求取開發後比準地土地開發分析價格。
- (七) 將利用比較法及土地開發分析法求算之市場價格，依照價格日期至開發完成尚餘年期，以適當折現率折現，推估至價格日期準熟地之土地價格。
- (八) 以比準地所座落之區段地價為基準，參酌各街廓土地位置、使用分區管制、交通條件、公共設施開闢情形及預期發展情形等影響價格因素，應用差異百分率法調整推估其他地價區段之地價。

三、重劃前、後地價查估方法

國內產官學界對於重劃前、後地價查估方法研究文獻不多，主要在於法令的規範不甚完備，缺乏嚴謹的估算程序與具體詳盡的方法，本文於第壹章前言便已提及。筆者就長期擔任地評會委員審閱同業的估價報告書發現，各

家版本琳瑯滿目、格式不一而足，可見重劃前、後地價查估方法尚處於萌芽階段。

其實，若回歸市地重劃法令意旨，以及解讀其全區負擔總計與個別土地分配公式精神，不難發現重劃前、後地價根本不需要多特殊的估價方法，或是複雜演算過程，重點在於如何架構出重劃前個別宗地間、重劃後地價區段間，影響其價格的調整修正項目因子，以及適當的調整率。

另外，現實面因整體開發礙於時間、人力及查估技術尚未成熟，不管重劃前亦或是重劃後皆有劃分地價區段的必要性，而不動產估價師於考慮「地段相連」、「地價相近」的原則下，是否真能細膩的勾勒出可受公評的區段範圍，在在考驗著查估人員的功力，相同的市地重劃區，有人重劃前、後地價區段可劃分到數百個，也有人數十個便決定了整區的地價區段，各行其是。

再者，劃分各個地價區段後，於選取具有代表性的比準地也是一門學問，尤其重劃前大多為條件較差、地勢崎嶇的宗地，建議自行假設一定個別條件的標準宗地，作為可供比較、調整、修正的比準地，以衡量其他宗地或地價區段價格之基準。

至於查估重劃前、後地價選定的估價方法，本文於第陸章及本章節已提及，重劃前地價單純以比較法查估、重劃後地價建議以比較法並輔以土地開發分析法查估之。

四、重劃前、後地價查估調整因子、調整率

因每個重劃區的特性不同，因此，不動產估價師在設計重劃前、後地價查估之比較法的影響因子及調整幅度時，應跳脫一票到底制式的調整項目與調整率。遺憾的是，筆者常發覺同業重劃前僅就位置、地勢、交通、使用現況、買賣實例、公告現值...等大項目做調整，並未再細分小項目，如此做法稍嫌粗糙，實難以區分宗地間個別條件之差異；而重劃後同樣只考量位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施、土地使用分區、預期發展情形...等主要項目。就土地使用分區而言，尚有諸如建蔽率、容積率、容許使用項目、建築高度、最小建築面積等多項不同限制，不動產估價師應發揮專業的分析，讓調整修正因素完整呈現才是。

關於調整率(修正值)的界定也是引發許多討論的話題，有學者主張以「路線價係數法」；業界有運用「計量模型複迴歸分析方式」；公部門則多以土地徵收補償市價查估辦法中「影響地價個別因素評價基準表」，架構重劃前宗地間；重劃後各地價區段間之調整率。如此以較為科學、組織、邏輯的模式試圖找出每個調整修正項目及其調整值，不失為達成重劃前後公允地價

的良善美意。然每個重劃區域特色、自然環境、政治人文、市場條件均不相同，如以過於僵化的統計方式，找出宗地間與地價區段間個別條件、因子差異的調整率或調整值，難免會因案例採樣是否具替代性或是樣本數量不足，導致調整幅度失真、背離市場認知。

建議仍需配合實際個案由不動產估價師依其現地勘察後，以自身的經驗值，反覆驗算、檢討後賦予合理、客觀之調整因子及調整率為宜。

玖、地價評議問題

本文第壹章節曾引用平均地權條例施行細則第八十一條規定：「依本條例...相互比較估計重劃前、後地價，提經地價評議委員會評定後，作為...。」也就是說不動產估價師查估完重劃前、後地價，尚需經各縣市政府地評會審議後，方得作為土地分配、變通補償之標準。然長期以來，地評會似乎沒有發揮應有的把關機制，甚至協助開發者一味護航，被外界譏為橡皮圖章、背書的角色。

事實上，地評會委員大多數非為地政背景的專業人士，未實地現場履勘、市場調查，重劃區的區域環境、自然條件、價格行情缺乏詳細的認知，如何短時間要將繁複的地價查估內容抽絲剝繭，評議結果是否客觀、公正便可想而知，充其量不過是政府單位用微薄的車馬費替開發者買個保險罷了。

而最令人詬病的是，不管是公辦的土地分配異議行政訴訟，亦或是自辦的調處民事訴訟，皆有救濟再議的法令規定，唯獨重劃前、後地價經地評會通過後，即生確定之效力，不需辦理公告、亦不屬於行政處分，地主對於地價的評議結果不服，卻無法直接提起異議之機制，更遑論其他的救濟管道。甚至從相關的司法判例皆認為地評會委員重劃前、後地價之「專業」評定，尊重地評會具有判斷之餘地。司法單位為地評會評議結果自我設限、退卻，而致使地主喪失權利救濟途徑，此規定與判例引起各界的頗多非議。

壹拾、總結

既然市地重劃的成敗關鍵除了在於區內工程品質的良窳之外，土地分配的公平性亦成為眾所矚目的新顯學，而土地分配的核心課題在於重劃前、後地價查估，重劃前、後地價如果查估得宜，讓地主與開發者間、地主與地主間權益都能獲得保障，最後，筆者再針對土地分配公式係數與地價間關係分析(如下表 1)，讓大家更能理解查估重劃前、後地價間，「相對值」重要性大於「絕對值」的觀念，故宗地間的上漲倍數差異應等同於市價比例，如此方能做到重劃前、後地價的真正公平。

所以，如何衡平處理重劃前、後地價間的差異，以一套嚴謹的查估過程、

審議程序，以及多重的救濟管道，並將事關開發者與所有地主的配地權益的查估規範提升至法律位階，是市地重劃良性發展重要的課題。期望未來社會各界多能重視不動產估價師於其中所扮演的關鍵角色，給予專業上的肯定，讓估價專業技術及功能得以發揮，以落實真正的土地正義。

表二、土地分配相關係數與地價關係表

項目	係數 a	宗地面積 A	宗地地價上漲率 B	一般負擔係數 C
重劃前地價	a' 調整為預配位置的 宗地面積	宗地價	平均價	—
重劃後地價	—	宗地之區段價或路 線價	平均價	平均價
用途	非原位次分配時， 調整分配用	兩者間產生相抵效果(類似倒數關係)		全區共同負擔
效果	如重劃前地價合理， 則不影響	地主間	—	地主與開發商間

(本文整理)

參考文獻

1. 內政部地政司，2015，市地重劃作業手冊，台中市。
2. 內政部，2014，不動產估價師法相關法規暨解釋彙編。
3. 林英彥，1997，「市地重劃」(三版)，台北：文笙書局。
4. 高雄市政府地政處，2009，高雄論重劃市地重劃 50 週年研討會論文集。
5. 莊仲甫，2009，市地重劃實務全輯，台北：永然文化出版股份有限公司。
6. 黃昭閔，市地重劃前、後地價查估模式探討，土地問題與研究季刊第 13 卷第 1 期，2014 年 3 月，頁 88。
7. 黃昭閔，剖析市地重劃土地分配問題，現代地政季刊冬季合訂本 349 期，2014 年 1 月，頁 74。
8. 黃文彥，2006，「公辦市地重劃相關法律問題之研究」，政治大學地政學系研究所碩士論文。