

# 国有土地上房屋征收评估如何做到公正有效

胡菁菁 蒋品洪

(浙江广厦建设职业技术学院 浙江东阳 322100 东阳华宇资产评估事务所 浙江东阳 322100)

**【摘要】** 公平补偿是房屋征收的前提,也是对房屋征收的限制和对被征收人利益的保护。被征收房屋的价值由评估机构评估确定,只有评估结果公正才能实现公平补偿。本文基于当前房屋征收评估中存在的评估对象不明确、评估价值过低、评估过程中没有真正尊重被征收人权利等问题,提出建立评估机构之间的相互竞争、监督和制约机制以及评估报告说理制度,以实现房屋征收评估的公正、有效。

**【关键词】** 房屋征收评估 土地使用权 公平补偿 评估报告说理制度

商业性的城市房地产开发尤其是旧城改造和危房重建属于城市建设和国民经济发展的一部分。我国征收制度面临的是制度性难题,即城市化与工业化的高度发展使非公益性的用地需求急剧膨胀,而现有制度却无法有效解决这一问题,致使征收制度被异化为解决城市发展所需用地的手段。就暴力冲突常发、社会反响激烈的旧城区改建而言,既包括商业性城市房地产开发项目,也包括市政设施建设项目,征收是否基于公共利益的需要很难判别。如果过分从公共利益角度限制征收,则不利于社会转型和经济发展。实际上,由于征收是政府行为,以不符合公共利益为理由加以阻止基本不可能。对征收的限制、对被征收者利益保护只剩下公平补偿了。

要求政府(房屋征收部门)给予公平补偿是被征收人的权利,公平补偿是政府强制取得被征收人房屋的必要代价和法定义务。张千帆(2005)指出:政府常常忽略征收行为给被征收人造成的不良影响,倾向于做出过度征收的决策,导致资源的错误配置和浪费。要求政府给予公平补偿,将推动政府比较征收成本和征收后的财产价值,作出符合整体效率的决策。2011年1月颁发了《国有土地上房屋征收与补偿条例》,其中第19条规定,被征收房屋的价值由房地产价格评估机构评估确定。只有房地产价格评估机构做出公正的评估结果,才能实现公平补偿,维护被征收人的合法权益。

## 一、国有土地上房屋征收评估现状

实现公平补偿的关键在于合理确定补偿范围与标准。我国国有土地上房屋征收评估存在以下三个方面的问题:

1. 未明确评估对象是否应该包括土地使用权。要确定评估对象,必须先明确征收对象和补偿范围。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第2条规定征收对象是“房屋”,第17条也明确规定了房屋征收补偿的范围是:房屋价值的补偿;搬迁、临时安置的补偿;停产停业损失的补偿(适用于非住宅性房屋);没有将土地使用权的价值列入征收补偿范围。从该规定字面上看,房屋征收的对象是房屋,不包括土地使用权。根据我国法律规定的“房地一体转移”规则,房屋征收事实上会导

致房屋占用范围内的土地使用权一并被处分。对此,《国有土地上房屋征收与补偿条例》第13条指出:房屋被依法征收的,国有土地使用权同时收回。《物权法》第148条规定:建设用地使用权期间届满前,因公共利益需要提前收回该土地的,应当依照本法第四十二条的规定对该土地上的房屋及其他不动产给予补偿,并退还相应的出让金。提前收回土地使用权,只需要退还相应的出让金即可。很明显,“退还相应的出让金”不是《国有土地上房屋征收与补偿条例》所规定的“补偿”,更不属于其规定的征收对象。

然而土地使用权一旦设立,即成为土地使用权人的财产权(他物权),具有独立的法律地位和财产价值,可以转让、抵押、互换、出资或者赠与等,其增值收益当然归土地使用权人所有。根据市场经济体制的逻辑,其存在价值应该根据市场法则和土地使用权的现行交易价格来确定,不能以取得时的出让金与土地使用年限之间的比例关系来确定。出让金只是获得土地使用权时的市场买价,属于历史价值,而转让价值必须以转让时的市场价格为基础进行核定,而与当初的出让金不再相关。尤其是《物权法》第149条确立了住宅建设用地使用权“自动续期”制度后,就谈不上“收回”或者“提前收回”的问题,其存在价值也大大得以提升。

房屋的建造成本不会因区位而大不同,但是房屋的价值却因区位不同而产生巨大差异。决定房屋价值的不是房屋本身,而是房屋占用范围内的土地使用权。在危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建征收房屋,却规定“因旧城区改建征收个人住宅,被征收人选择在改建地段进行房屋产权调换的,作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当提供改建地段或者就近地段的房屋”,也是有力的佐证。房屋是人工建筑而成的,随着自然风化、物力损耗甚至是地质灾害会逐渐破旧、坏损,直至丧失功用;土地是天然的不动产,除非遇到特别异常的地质灾害,通常是永久存在的。

在房屋(住宅)交易实践中,人们购置房屋是不需要对房屋、土地使用权分别定价、签订合同、支付款项的,房屋(商品

房)交易价格都是包含了土地使用权市场交易价格在内的房地产交易价格。土地使用权相对于房屋处于更加重要的地位,将征收对象扩大为房屋和土地使用权,不但更加符合事物本质,而且更有利于保护被征收人权利。征收并不是为了取得房屋所有权,而是为了拆除房屋,重新开发、利用土地。《城市房地产管理法》第20条规定提前收回土地使用权的,“给予相应的补偿”。“被征收房屋价值”因此应该为被征收房屋及其占用范围内的土地使用权的价值。

2. 房屋评估价值过低。就我国目前的征收或拆迁补偿的经验而言,补偿不足现象比较普遍,政府和被征收人的暴力冲突频繁发生。在补偿金额由房地产价格评估机构评估确定的机制下,房屋评估价值过低是补偿不足的原因。

在过去的房屋拆迁实践中,房屋价格评估过低的首要原因是土地使用权的价值没有得到重视。评估的土地使用权价值是“退还相应的出让金”,是被征收人取得土地使用权的历史成本,而不是征收决定公告日的市场价格,房屋征收部门因此获取暴利。其次是评估时没有考虑被征收人的主观价值和无形财产价值。就被拆迁的住宅而言,由于房屋具有特殊性,很难通过市场补偿的方式换回类似地理位置、结构、朝向等相近的替代物。而且征收改变了被征收人的生活环境,打乱了邻里关系,转移了生活来源,产生了工作、学习、交通、就医和入学等方面的不便,而这些因素实际上都没有被评估机构考虑。评估往往只着眼房屋本身的清算价值,有的被征收房屋用于生产经营,其附有的经营价值也被忽略。

房屋征收并非仅仅征收了建筑物,而是包括个人的生活空间。这决定了征收补偿不仅仅是财产价值(房屋价值)的补偿,而也应包含对生活或生存条件的补偿。评估被征收房屋价值时,不仅应考虑到房屋用途和价值的多样性,考虑房屋所处区位的经济发展状况以及经济发展的变迁,更应该考虑房屋对居民安身立命的特殊意义。

3. 评估过程中没有真正尊重被征收人的权利。我国长期对房地产价格评估机构实行政府准入管理,只有住房城乡建设主管部门批准成立的房地产价格评估机构才可以从事被征收房屋的价值评估,排斥了财政主管部门批准成立的资产评估机构从事被征收房屋的价值评估,抑制了市场竞争,造成了部门垄断,也降低了评估质量,提供了相当的寻租和腐败空间。虽然《国有土地上房屋征收与补偿条例》第20条规定“房地产价格评估机构由被征收人协商选定;协商不成的,通过多数决定、随机选定等方式确定”,从表面上看评估机构的选择是被征收人决定的,但是评估委托人和评估费用的支付人是作为政府机关的“房屋征收部门”,而不是被征收人。房屋征收部门通常可以与房地产价格评估机构建立密切联系,房地产价格评估机构容易受到房屋征收部门的干扰,在评估过程无法保持独立、客观、公正。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》第19条规定:对评估确定的被征收房屋价值有异议的,可以向房地产价格评估机构申请复核评估。对复核结果有异议的,可以向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。但是复核评估的机构与原评估机构

是同一家评估机构,其复核效果可想而知。房地产价格评估专家委员会是由房地产估价师以及价格、房地产、土地、城市规划、法律等方面的专家组成,能否独立、客观、公正地做出鉴定结论存在疑问。另外,申请鉴定需要支付鉴定费用,与房屋征收部门相比,被征收人在经济实力上处于劣势,而且欠缺组织性,成员之间具有相互“搭便车”心理,因而不能有力制约评估机构对房屋征收部门的优待。在评估机构偏向房屋征收部门时,虽然被征收人对评估结果有异议可以申请复核评估和申请鉴定,但是如果不能提供一定的证据证明评估结果存在重大错误,是很难得到复核评估机构或者鉴定机构的重视和正确对待的。仔细研读具体的规定会发现,《国有土地上房屋征收与补偿条例》是将被征收人放在任由复核评估机构或者鉴定机构(房地产价格评估专家委员会)宰割的地位,将复核评估机构或者鉴定机构放在“为民做主”的代替被征收人决定补偿额的地位。因此,被征收人的权利并未真正受重视,征收评估制度倾向于房屋征收部门,忽视了被征收人的利益。

## 二、实现房屋征收评估公正、有效的措施

1. 建立评估机构之间的相互竞争、监督和制约机制。实践中,由于专业胜任能力或者职业道德问题,评估机构常常会出现高估或者低估等评估结果错误的现象。打破国有土地上房屋征收评估的部门垄断和行业分割,允许资产评估机构、土地估价机构从事房屋征收评估业务,建立评估机构之间的相互竞争、监督和制约机制,可以实现评估的公正、有效。

被征收人对房屋征收部门委托的评估机构(即第一家评估机构)的评估结果有异议的,可以自行委托其他评估机构(即第二家评估机构)对被征收房屋的价值做出评估。如果两家评估机构的评估结果差距在10%以内,则房屋征收机构可以将两个评估结果的平均数作为补偿额。如果两家评估机构的评估结果差距在10%以上,则被征收人将第二家评估机构的评估结果作为异议依据提交给第一家评估机构,要求其作复核评估。第一家评估机构改变原评估结果的,改变后的评估结果与第二家评估机构的评估结果差距在10%以内的,房屋征收机构可以将两个评估结果的平均数作为补偿额。此时,由于第一家评估机构修改了评估结果,应该承担被征收人委托第二家评估机构评估的费用。

如果两家评估机构的评估结果差距在10%以上,第一家评估机构拒绝改变原评估结果的,则由被征收人向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。鉴定结果与前两家评估机构的评估结果比较,在理论上会出现两类情况。一是鉴定结果在前两家评估机构的评估结果之间的,做以下处理:①鉴定结果与前两家评估机构的评估结果差距在10%以内的,房屋征收机构可以按照三个评估结果的平均数作为补偿额;②鉴定结果与其中一家评估机构的评估结果差距在10%以内的,房屋征收机构可以按照相近的两个评估结果的平均数作为补偿额;③鉴定结果与前两家评估机构的评估结果差距在10%以上的,房屋征收机构可以按照鉴定结果作为补偿额。二是鉴定结果在前两家评估机构的评估结果之外(即鉴定结果高于前两家评估机构的评估结果的最高值,或者低于前两家评估机构

的评估结果的最低值)的,做以下处理:①鉴定结果与其中一家评估机构的评估结果差距在10%以内的,房屋征收机构可以按照相近的两个评估结果的平均数作为补偿额;②鉴定结果与前两家评估机构的评估结果差距在10%以上的,房屋征收机构可以按照处于中间的评估结果(一般是第二家评估机构的评估结果)作为补偿额。评估结果与鉴定结果差距在10%以上而未被房屋征收机构采纳的评估机构,承担鉴定费用(两个评估结果都未被采纳的,平均承担鉴定费用);两个评估结果与鉴定结果差距都在10%以内,鉴定费用由评估结果与鉴定结果差距较大的评估机构承担;如果鉴定结果未被房屋征收机构采纳的,鉴定机构不得收取鉴定费用。

建立评估机构之间的相互竞争、监督和制约机制的基本理念在于:①前两家评估机构的评估价值大体接近或者修正后大体相近(本文采用了差距不超过10%这一标准,这一标准属于主观判断的事项,可以根据实际情况另行确定),则最终的补偿价值以两个评估值的平均数为基础确定即可,无需申请鉴定。②前两家评估机构的评估价值有较大差距时,应当通过鉴定化解评估分歧。但是不完全以鉴定结果为准,而是要考虑前两家评估机构的评估价值。③避免了房屋征收部门通过压低评估价值强制取走被征收房屋以获取暴利,也避免了被征收人通过抬高评估价值以漫天要价。④鉴于评估机构容易受到支付评估费的委托人的影响,设立惩罚性的鉴定费用承担机制以提高评估机构的独立性。⑤房屋征收评估业务不再是房地产价格评估机构的垄断业务,各类评估机构都有机会从事房屋征收评估,促进评估机构之间充分竞争,极大地督促评估机构遵守职业道德、提高专业胜任能力,防止腐败,作出客观、公正的评估结论。

2. 建立评估报告说理制度。虽然《国有土地上房屋征收与补偿条例》第19条规定“对被征收房屋价值的补偿,不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格”,但是“魔鬼隐藏于细节中”,评估参数选取的细微不同,会给最终结果带来巨大的差异。自住房保障制度从实物分房改为货币化福利开始,中国城市房地产市场的发展不到三十年,当前房地产交易信息不够公开,如交易房地产基本情况不公示、交易人向房地产登记机构申报的交易价格不一定是真实的(为了逃避税收,申报时故意降低成交价格或者隐瞒经济收益),评估机构难以寻找市场公平价格和类似房地产。特别在危房集中、基础设施落后的旧城区,可供参考的交易实例和市场价格更加难以确定,这是房屋征收评估面临的严峻挑战。这些房地产市场因素,容易导致评估差错。另外,当前评估报告内容简单,没有反映测算过程,似乎是强令被征收人接受评估结果,而不是以专业人士的身份说服被征收人接受评估结果。评估报告不说理,即使评估结果是正确的,也让被征收人感觉到不科学、考虑因素不充分、评估结果有差错。

对于《国有土地上房屋征收与补偿条例》第19条的规定,被征收人可能会错误地理解为“被征收房屋评估价值”不得低于“类似房地产交易价格”。评估对象是被征收房地产,而不是类似房地产,类似房地产交易价格在评估中仅具有参考作用。

房屋因区位、建筑结构、新旧程度、档次、规模、朝向、通风与采光等宏观、中观和微观的自然或人文环境不同,而具有不同价值。虽然可以找到相似的房地产,但是每幢房屋都有各自不同的价格,同一幢房屋内的不同楼层、不同方位的房屋各具有不同价格,多幢类似房地产也有不同的价格。即使是找到了完全相同的房地产交易实例,也还要考虑其交易中是否存在影响交易价格的特殊因素,如关联方交易、急于出售或购买情况下的交易、相邻房地产的合并交易、交易税费非正常负担的交易、成交价格,就(需要修正)不能直接作为评估被征收房屋价值的参考。评估结果可能比类似房地产中最高价格还要高,也可能比最低价格还要低,或者是处于两者中间。为了让被征收人接受评估结果,必须建立评估报告说理制度,在评估报告上详细说明相关数据的来源和确定、参数选取和运用、评估计算过程等内容。例如在采用市场法评估被征收房屋价值时,要充分描述说明被征收房屋状况,选取的三个交易实例状况(评估中要对交易实例进行必要的实地查勘和调查),详细说明交易情况修正、交易日期修正、区域因素的比较和修正、个别因素的比较和修正等情况。

建立有效的评估报告说理制度,可以让被征收人认识到评估机构是认真考虑了影响被征收房屋价值的各种因素的,并充分考虑了各种因素对评估结果的影响,评估过程和评估结果值得检验。评估报告说理充分,无论评估结果如何,都能让被征收人心服口服,接受征收和补偿。强调评估报告说理,可以克服评估人员的惰性并促使其提高专业胜任能力,督促评估机构和评估人员勤勉尽责、深思熟虑,防止刚愎自用和专横专断,从而体现出其职业谨慎的态度,提高评估结果的准确性。在被征收人对第一家评估机构评估结果有异议时,第二家评估机构可以通过阅读评估报告,核实被征收房屋和交易实例的状况,复核其测算过程,审核其参数选取等技术问题,初步认定第一家评估机构的评估结果是否正确。如果第一家评估机构的评估结果正确,第二家评估机构可以劝说被征收人接受评估结果,避免不必要的重复评估。如果第一家评估机构的评估不正确,第二家评估机构可以指出其评估报告中存在的问题而劝说第一家评估机构修改评估结果,从而避免不必要的申请鉴定。在鉴定程序中,鉴定机构可以通过阅读两家评估机构的评估报告,对比、分析评估报告的说理,找出评估结果出现差异的原因,发现评估报告的技术问题,从而得出正确的鉴定结果。

#### 主要参考文献

1. 许德风.论私法上财产的定价——以交易中的估值机制为中心.中国法学,2009;6
2. 蒋品洪.资产评估管理体制存在的问题及改革设想.商业会计,2010;15
3. 蒋品洪,赵家柱,薛原.驳资产评估机构不能从事房地产评估业务.中国资产评估,2009;1
4. 朱广新.房屋征收补偿范围与标准的思考.法学,2011;5
5. 吴光荣.征收制度在我国的异化与回归.法学研究,2011;3