广西国有土地上房屋征收与补偿评估办法的立法思考

□ 李景新

[摘　要] 根据现行的法律精神，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的土地、私有财产实行征收或征用并给予补偿。房屋征收补偿工作聚焦的关键性问题是以房屋征收评估价值为参考依据的补偿问题。广西的国有土地上房屋征收与补偿评估政策仍存在与国家现行法规政策跟不上、不衔接、不完善等实际问题，本文围绕对广西区内外房屋征收与补偿实践工作进行研究分析，旨在探究通过立法制定符合广西实际的房屋征收评估政策，以促进房屋征收补偿工作公开、公平、公开、有序地开展，化解征收人与被征收人之间的利益矛盾，依法保障被征收人的合法权益。

[关键词] 广西；房屋征收；评估；立法思考
[文献标识号] B　　[中图分类号] D912.1　　[文章编号] 1672-7045（2020）9-082-04

2014年以来，我国正处在全面建成小康社会和改革发展的关键时期，也是新型城镇化战略的重要时期，依法开展国有土地上房屋征收与补偿工作，关系到广大人民群众切身利益，关系到和谐社会建设全局。根据《中华人民共和国宪法修正案》《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国城市房地产管理法》的法律精神，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的土地、私有财产实行征收或征用并给予补偿。房屋是老百姓最重要的私有财产之一，房屋征收工作讲究法律性、程序性、公正性、公平性、灵活性、实用性，其核心要义是安置补偿方案，而安置补偿方案最重要且关键性问题是以房屋征收评估价值为参考依据的补偿价格或金额。针对如何做好广西国有土地上房屋征收与补偿评估办法立法工作，就此提出以下几点思考。

1　广西国有土地上房屋征收与补偿工作现状

通过走访调研南宁、桂林、柳州、梧州、贵港、钦州、北海等地房屋征收部门开展的房屋征收与补偿工作，分析现状。

1.1　房屋征收状况

截止到2014年底，经统计，广西实施的项目（包括《国有土地上房屋征收与补偿条例》实施前启动但未完成的项目）共计285个，涉及被征收户40581户，建筑面积662.85万平方米；完成的征收项目仅为45个（占在实施征收项目的15.79%），涉及被征收户6903户（占在涉及被征收户的17.01%），建筑面积94.9万平方米（占征收项目建筑面积的14.32%）；已做出征收决定的项目109个，涉及被征收户22261户，建筑面积350.1万平方米。由此可见，广西国有土地上房屋征收项目的进展不畅，征收工作量大。

1.2　房屋征收程序

广西各市的国有土地上房屋征收实施程序大致相同：预公告、公布房屋调查结果、公布未经登记建筑物、暂停办理被征收房屋手续、预评估、征求征收补偿方案意见、公布征收补偿方案和开展社会风险评估、房屋征收决定及公示、分户评估、签订补偿安置协议等程序。

1.3　补偿方式

广西各市的房屋征收补偿方式主要是货币补偿和房屋产权调换两类。从调研的实际情况看，货币补偿是老百姓和政府部门比较常用且容易接受的补偿方式。对被征收房屋进行市场价值评估，以评估价值作为确定补偿价格或金额的重要依据，关键在于市场价值评估的独立、客观和公正。

1.4　各市实践做法

通过调研了解到，广西各市在推进国有土地上房屋征收与补偿工作，有着各自不同的实践做法，也有各自的工作亮点。有的城市以货币补偿为主，房屋产权调换为辅；有的城市则充分发挥了保障性住房安置过渡作用；有的城市加大财政支持以市场手段补充安置房源；有的城市考虑了生产类房屋征收停产停业损失补偿方案；有的城市特别明确了选定评估机构的工作规则，发挥专业评估作用。

1.5　房屋征收工作中面临的问题

广西各市在开展房屋征收与补偿工作实践中，征收人与被征收人之间对房屋征收评估价值、安置补偿方案的利益博弈，导致面临诸多现实性问题。一是征拆难且阻力大、贪快冒进、争议多在钉子户、政策宣传不到位、执行程序不透明、信息不对称、补偿不合理、信访后遗症多。二是货币补偿低，购买不到同地段同面积商品房安置；房屋产权调换时，安置房源供应不足，结构不合理，导致征收难。三是广西各城市的做法和标准不统一，被征收人横向对比后攀比严重，给征收工作带来难度。四是特定历史原因形成的未登记建筑如何处置的政策不明确，给征收带来困难。设备搬迁、非住宅搬迁补偿金额的确定无依据。五是确定停产停业损失补偿无依据。六是房屋征收评估机构的选定规则不完善，评估费用低且长期拖欠评估费用、评估质量效率不高等。七是区外异地入桂的评估机构评估质量差和评估结果差异大。

2　浙、皖两省经验做法和工作启示

2011年以来，上海、浙江、甘肃、贵州、河南、湖南、江苏、吉林、江西、云南、新疆等地均出台了统一的且细化可操作性的法规或政策文件。为此，广西国有土地上房屋征收与补偿评估办法立法研究小组专门选取有代表性的浙江、安徽两省开展实地调研，学习借鉴了相关经验做法，获得了许多有益的工作启示。

2.1　经验做法

浙江省出台了《浙江省国有土地上房屋征收与补偿条例》地方性法规和全省范围执行的阳光征收与补偿工作实施方案，进一步细化落实了上位法提出的工作任务，特别是杭州市和宁波市执行细化落实政策方面有各自特色工作方法。安徽省的合肥市和芜湖市则注重评估办法制定、奖励补助制度、补偿标准、跟踪审计等方面基础工作的落实。

总结浙、皖两省的经验做法表现为：一是先风险评估，再做出征收决定；二是房屋征收有基层机构（乡、镇、街道办）作为实施单位；三是实行阳光征收，执行“四公开”：依据政策公开、操作程序公开、评估结果公开、补偿结果公开；实现征收“四化”：信息化、标准化、正规化、程序化；四是充分利用宣传媒介大力做正面宣传；五是征收管理部门建立权威数据库供评估机构查询数据查询；六是补偿与奖励分开避免混淆有利征收工作开展；七是严格房屋征收评估机构的监管，对出具虚假或者重大差错评估报告、与征收当事人串通，损害对方合法权益、以不正当手段获取评估业务、在房屋征收评估机构确定过程中招募他人做宣传或者入户宣传、擅自转让、变相转让及无正当理由不接受委托等不诚信行为进行行政处罚，并记入其信用档案，暂停列入房屋征收评估机构名录。

2.2　工作启示

通过研究分析浙、皖两省的经验做法，对比广西的房屋征收评估工作实际，进一步获得了有益的工作启示，在抓好房屋征收与补偿评估工作方面应着重抓好以下几个方面：一要依法开展房屋征收与补偿评估，坚持以民为本；二要将预评估和专家论证鉴定费纳入财政征收成本预算，提高评估机构工作效率和评估质量；三要建立严密可行的评估机构选定运作监督机制，确保公开、公平、公正，阳光透明；四要将补偿与奖励严格区分，以先进带动后进，促进征收工作；五要明确停产停业损失补偿规则，让保证公平正义；六要实行房屋征收评估机构入围征收补偿工作的机构名录制度，择优选定评估机构；七要按时按约支付房屋征收评估费用，确保专业评估工作全过程服务征收补偿安置工作。

3　广西国有土地上房屋征收评估关键难题

广西各市在房屋征收实践中遇到了各种各样的问题，其中重点要破解房屋征收评估中的关键性难题，包括房地产价格评估专家委员会的设立、房屋征收评估机构资格条件的确定、房屋征收评估机构选定的工作部门、选定房屋征收评估机构的规定、房屋征收评估费用的确定、房屋征收停产停业损失评估，等等。

3.1　房地产价格评估专家委员会的设立问题

由于广西未建立省级房地产价格评估专家委员会，地方城市期望尽快建立省级层面的房地产价格评估专家委员会。只有建立了房地产价格评估专家委员会，在房屋征收工作中，被征收人对评估结果有异议经复核后仍

不满意时，才可按照国务院条例和住房城乡建设部的评估办法的规定申请评估结果鉴定，以此解决争议，化解矛盾。

3.2 房屋征收评估机构资格条件的确定问题

广西各市在房屋征收工作中，选定评估机构的要求各不相同。比如，有的城市在房屋征收工作中，被征收人对被委托的房地产评估机构的估价结果不满意时，随意另行邀请其他评估机构出具估价报告结果来对抗合法选定的评估机构的评估结果，既加大了征收部门的自由裁量权，也给征收工作造成很大的麻烦，群众意见较大。另外，由于房屋征收评估工作量大、时间长，影响广泛，对区外入桂的评估机构到广西承担房屋征收评估项目的评估工作以及应具备说明条件等均没有明确规定，评估质量监督不到位。因此，有必要明确承担房屋征收评估的房地产估价机构的资格条件，方便指导选定房屋征收评估机构工作。

3.3 选定房屋征收评估机构的工作部门问题

广西选定房屋征收评估机构的工作部门，在各个城市各不相同，有的是住房城乡建设部门，有的是房屋征收办公室。一般而言，组织选定房屋征收评估机构的工作部门应该是监管、考评房屋征收评估机构的主管部门比较合理，方便全区统一协调和管理，进一步明确组织选定房屋征收评估机构的工作部门很有必要。

3.4 选定房屋征收评估机构的规定问题

在广西房屋征收工作中，各市对评估机构的选定基本按照住房城乡建设部的评估办法进行，但在具体操作步骤上各有不同。评估机构的选定对房屋征收工作影响很大，其评估结果决定着房屋征收工作是否得以顺利开展。而住房城乡建设部评估办法中的评估机构选定的原则性规定，由于没有具体明确选定评估机构的步骤要求，难以杜绝评估机构和被征收人等在选定评估机构时存在违规操作空间。住房城乡建设部的评估办法已明确规定“选定评估机构的具体办法由省、市、自治区制定”。应尽快研究出台广西房屋征收评估机构选定的具体办法，既是法定任务，更是规范广西房屋征收评估机构选定行为的重要手段。

3.5 房屋征收评估费用的确定问题

房屋征收评估工作难度大，尤其是工作量大，而被征收人和征收人往往存在着明显的利益博弈，在过往的实践中，评估机构作为市场的第三方，理应客观公正做出市场价格评估结论。但在广西的大多征收项目实践中，评估机构却处于被征收人和征收人之间的弱势地位，主要原因是房屋征收评估服务费用是征收人来支付，实际上定价权不在征收人手上，总体上广西的房屋征收评估服务费用普遍存在价格低微，难以按合同收取，最终的征收评估结果却是被征收人和征收人之间利益博弈的结果，欠失公平，这种现象不消除必将不利于房屋征收工作。借鉴区外房屋征收工作的经验做法，很多区外城市对房屋征收评估费用包括预评估费、论证鉴定费等的来源和支付都有明确的规定，评估费远比广西的房屋征收评估费高。因此，只要评估服务费用符合市场规则、公平合理，就会鼓励更多有资格的评估机构积极参与到房屋征收评估工作中，评估机构才能独立、客观、公开、公正做好征收评估工作，评估结果才能赢得利益各方的认可。事先确定好房屋征收评估费用十分重要。

3.6 明确房屋征收停产停业损失评估的问题

根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《国有土地上房屋征收评估办法》的有关规定，房屋征收中停产停业损失补偿由征收人和被征收人协商确定，协商不成的可以委托评估机构评估。在广西有关城市调研中发现，房屋征收项目中，停产停业损失补偿的协商确定较为困难，尤其是没有任何指导性参考依据，如要委托第三方评估机构评估，评估又无依据，不利于确定停产停业损失补偿。借鉴区外兄弟省市的经验做法，专门制定了房屋征收停产停业损失补偿标准和搬迁补偿标准，这为确定停产停业损失补偿提供了依据，被征收人认为其损失超过了补偿标准，如能够提供合理证据的，可按规定委托评估机构进行评估。停产停业损失补偿是房屋征收补偿中的一项重要内容，因此制定停产停业损失评估的具体规定既符合法理要求，也体现社会公平，符合市场经济要求。

4 制定《广西国有土地上房屋征收与补偿评估办法》的立法思考

通过对广西区内外的调研分析来看，制定《广西国有土地上房屋征收与补偿评估办法》可以规范解决在房屋征收与补偿的评估工作中遇到现实性问题和关键性难题。

4.1 制定广西国有土地上房屋征收与补偿评估办法的必要性

在广西的房屋征收与补偿工作中有些问题是某一个城市特有的，有些问题则是各城市共性的，究其根源，导致大部分问题的产生，主要是征收与被征收之间的利益矛盾，利益的关键核心就是征收补偿方式或补偿价格的落实。特别是在征收补偿价格上，政府主导着征收补偿价格的主动权，甚至是定价权，有设立组织选定房屋征收评估机构规则的权力，处于主动地位；被征收群众在征收补偿价格上，虽有补偿价格的质询权、申诉权，仍处于被动地位，在衡量补偿价格上希望获得法理上的市场价格。而要保证被征收群众利益不受损，一是需要政府的公信，二是需要法律的公平正义，三是在此基础上的第三方房地产价格评估机构的客观公正。房屋征收补偿价格是房屋征收中一切问题发生的根源，是解决问题的关键核心，可以通过制定广西国有土地上房屋征收与补偿评估政策，统一规范全区房屋征收评估的各个环节及相关问题，为确定专业性、独立性的房屋征收补偿价格提供良好的参考依据。

4.2 细化完善落实国家现行房屋征收与补偿政策的必要性

《国有土地上房屋征收与补偿条例》《国有土地上房屋征收评估办法》等法规、规章颁布执行已过去了4年多，广西除出台《广西壮族自治区人民政府关于贯彻〈国有土地上房屋征收与补偿条例〉的通知》外，至今尚未出台全区性的房屋征收与补偿评估方面的政策文件，而《国有土地上房屋征收评估办法》规定“房地产价格评估机构确定的具体办法、由省、自治区、直辖市制定”的法定任务亦尚未完成。广西各地城市虽制定了本行政区域的规范性文件，但十分期待自治区层面尽快研究出台房屋征收方面的政策。

4.3 完善国有土地上房屋征收评估管理工作的必要性

国有土地上房屋征收与补偿工作的顺利开展，房地产价格评估机构公平承担房屋征收评估工作，是国有土地上房屋征收与补偿的制度性要求，房地产评估机构的选定、房地产评估机构的评估过程和评估结果，更关系到被征收群众的切身利益，加强对房地产评估机构的管理尤为重要。房屋征收评估工作艰辛复杂，影响广泛，因此规范承担房屋征收评估的房地产评估机构的管理，重点规范整个房地产估价行业的管理，建立统一的监督管理机制，引导房地产评估机构能够公平竞争、诚信执业、独立客观公正地出具房屋征收评估结果。

5 结语

经过调查研究和论证分析，《国有土地上房屋征收与补偿条例》《国有土地上房屋征收评估办法》等上位法已有明确工作规定，要求各省（直辖市、自治区）要加快立法完善配套政策措施，依法规范有序开展国有土地上房屋征收工作，切实维护被征收群众的合法权益。笔者认为：制定出台符合广西实际的《广西国有土地上房屋征收与补偿评估办法》已具备各方面有利条件，并可结合房屋征收评估政策同时做好三方面配套工作：一是尽快组建成立广西房地产价格评估专家委员会并制定其工作规则；二是由广西房地产价格评估专家委员会制定《广西国有土地上房屋征收与补偿评估、鉴定费用指引》；三是制定《广西房屋征收停产停业损失和搬迁费用标准指引》。

[作者简介]

李景新，广西房地产业协会副会长兼秘书长，研究方向为房地产经济。