

探析中國大陸現行土地估價法律 制度體系

A Study on the Legal Framework of Real Estate Appraisal in China

蔣國基 * (Chiang, Kuo-chi)

香港鴻裕公司法務長

摘要

土地估價法律制度是市場經濟條件下土地管理法律制度必不可少的組成部分。世界各國和地區一般都非常重視建立土地估價師和土地估價制度。儘管目前大陸地區已建立了土地估價法律制度，但無論從土地估價法律制度建設本身，還是從土地估價制度的實施效果看，都存在諸多缺失。

本文主要從土地估價市場准入法律制度、土地估價行為規範法律制度以及土地估價師和土地估價機構法律責任三方面闡述大陸地區現行土地估價法律制度體系。

結論部分主要是對土地估價理論在大陸地區的應用以及對完善大陸地區土地估價法律制度提出了若干建議。

關鍵詞：地價、土地估價、土地估價師、法律制度

* 作者為西南政法大學（重慶市）經濟法學博士

壹、前言

近年來，日本的地產泡沫破滅、美國儲蓄與貸款危機後不動產估價的重大變化，似乎都是高地價「惹的禍」。現在，大陸地區房價飆升，地價高漲，地王頻現，民眾恐慌搶購住房的圖景，與臺灣地區 20 世紀 90 年代地產市場的情形似曾相識。但並非所有的地產都在升值，事實上，有些地產正在貶值。在這種情況下，土地估價愈顯重要。實踐證明，由專業人員進行土地估價是客觀衡量土地價值，是避免高估或低估土地價值而引發經濟夢魘的重要途徑。

土地估價是專業人員按照一定的土地評估目的，遵循科學的土地估價原則、程式與方法，確定土地合理客觀價值的行為或過程。土地估價的應用領域極其廣泛，無論是土地的買賣、交換、租賃、入股、抵押貸款、徵用賠償、課稅、保險、典當、糾紛處理，還是企業合資、合作、承包經營、股份制改組、兼併、分割、破產清算等，都需要土地估價。隨著一國經濟的發展，土地估價的重要性往往與日俱增。

土地估價是一項專業性、技術性很強的工作，土地估價的科學化發展是與市場經濟發展相伴隨的。世界各國和地區在市場經濟發展大背景下紛紛建立土地估價師和土地估價制度，從而推動土地估價在國際範圍內的迅速發展。隨著經濟全球化進程的加快，土地估價國際化成為一股新的世界潮流。

儘管目前大陸區已建立土地估價法律制度，但由於建立的時間較短，因此無論從土地估價法律制度建設本身，還是從土地估價制度的實施效果看，都存在諸多缺陷。尤其是在房屋拆遷和土地徵收賠償中，因賠償標準過低而導致民眾與政府的抗爭愈演愈烈，不僅引發民怨，且危及社會安定。且目前大陸地區正在進行農村土地制度的改革，積極推進農村土地的流轉。土地估價作為土地有償流轉的一個不可或缺環節，並未受到充分重視。

儘管大陸地區尚未頒布土地估價方面的法律法規，但通過一系列的部門規章和行業自律規範目前已建立了部分土地估價法律制度體系。這一體系主要由土地估價市場准入法律制度、土地估價行為規範法律制度以及專家和機構法律責任制度三部分構成。

貳、土地估價市場准入法律制度

大陸地區土地估價市場准入法律制度，主要包括土地估價師的市場准入和土地估價機構的市場准入兩個方面，其基本制度包括以下幾個方面：

一、土地估價師資格認證制度

該制度要求業者須通過全國土地估價師資格考試，方可取得土地估價師資格。

二、土地估價師考試制度

大陸的土地估價師資格考試工作係由「中國土地估價師協會」主辦，考試合格者由協會核發國土資源部統一印製的土地估價師資格證書。從應試資格看，根據現行《土地估價師資格考試管理辦法》的規定，「凡中華人民共和國公民，具有完全民事行為能力，遵紀守法，並具備下列條件之一的，可以報名參加土地估價師資格考試：（一）取得大專學歷且從事相關工作滿2年；（二）取得本科學歷且從事相關工作滿1年；（三）取得博士學位、碩士學位、第二學士學位或者研究生班畢業。不具備前款第（一）、（二）、（三）項規定國家承認的學歷或學位要求，但具有國家認可的中級以上相關專業技術職稱。」¹ 同時，《土地估價師資格考試管理辦法》還對不能報考的條件作出規定，明確指出，因故意犯罪受刑事處罰，在服刑期間及自刑罰執行完畢之日起至報名之日止未滿5年的；被取消土地估價師資格未滿5年的；被取消考試資格未滿2年的以及在評估或相關業務中受到行政處罰或者撤職以上行政處分，自處罰、處分之日起至報名之日止未滿2年的，均不能報名參加資格考試。從考試內容看，土地估價師資格考試的內容包括土地管理基礎知識、土地估價理論與方法、土地估價相關經濟理論與方法以及土地估價實務。土地估價師資格考試每年舉行1次考試，各科成績在3個連續考試年度內有效。應試人員只要在連續3個考試年度內通過全部科目考試，便可獲得土地估價師資格證書，取得土地估價師資格。

三、土地估價師執業登記制度

在大陸地區，實踐考核和執業登記是土地估價師執業前的必經環節。《土地估價師資格考試管理辦法》規定：「取得土地估價師資格並在土地估價機構執業

¹ 大陸《土地估價師資格考試管理辦法》第4條。

的土地估價師，應當通過實踐考核，並進行執業登記。經過執業登記的土地估價師方能在土地估價報告上簽字，承擔法律責任。」² 這也就是說，取得了土地估價師資格，並不意味著就可以在土地估價機構執業。要想執業，還必須得通過實踐考核和執業登記兩個環節，其中實踐考核是執業登記的必備前提條件。實踐考核和執業登記，均由土地估價師協會負責實施。

四、土地評估機構資信評級制度

根據大陸土地估價師協會發布的《土地評估機構資信評級辦法》，土地評估機構資信評級是指土地估價行業協會根據協會章程和有關規定，開展行業自律、構建行業信用體系，對機構會員執業能力和企業信用進行等級評定的活動。土地評估機構資信評級實行總量控制、動態管理，根據評級結果授予機構會員相應的資信等級證書，記入機構信用檔案向社會公布，供社會各界選用土地評估機構時作為依據。資信評級工作遵照全國聯動，指標一致，³ 自上而下的原則開展工作。土地評估機構資信評級工作由「中國土地估價師協會」和「省級土地估價師協會」兩級組織開展，土地估價師協會負責頒發 A 級證書，各省級協會負責頒發 B 級（含 B 級）以下證書。

五、土地估價師註冊制度

根據土地估價師協會發布的《土地估價師註冊辦法》，在土地評估仲介機構執業的土地估價師應進行註冊，取得土地估價師註冊編號。土地估價師協會統一制定註冊編號規則。註冊土地估價師可簽署具有法律效力的土地估價報告。未經註冊的土地估價師，不得以註冊土地估價師的名義從事土地估價仲介業務。土地估價師註冊由土地估價行業協會負責辦理，全國的註冊土地估價師名

² 大陸《土地估價師資格考試管理辦法》第 20 條。

³ 土地評估機構資信評級指標有 5 類，分別是：第一類基本情況指標，包括機構名稱、營業執照複印件、機構組織形式（有限公司性質或合夥制）、機構成立時間（營業執照登記成立時間）、繼續教育缺時率（協會自行統計）、企業網站或網頁、風險基金留存額、註冊資金或出資總額、機構總人數、執業土地估價師人數、從業 8 年以上的土地估價師人數、高級職稱土地估價師人數、學歷本科以上人員數量。第二類是技術水平指標，包括土地估價報告質量（根據報告抽查檢查情況評分）、涉及企業改制土地估價專案數量、獲得土地估價報告備案表的項目數量、重大土地評估項目數量、土地估價項目業績專案數量、報告歸檔情況（土地估價報告歸檔情況說明）。第三類是內部管理水平指標，包括技術負責人制度、報告審核制度、質量認證、企業內部管理制度、業內學術研究參與情況、報告歸檔管理制度。第四類是機構社會形象指標，包括獲得中國土地估價師協會獎項等、行業內其他獲獎情況、地方（省級）獲獎情況、納稅總額（最近一年完稅情況，附完稅憑證複印件）、社會貢獻（說明接納安置殘疾人、下崗職工就業、捐贈等或類似內容）、企業刊物、接受行業自律處罰情況、投訴、舉報及查處情況。第五類是評估業務狀況指標（根據公示系統上報業績資料歸納），包括評估總額、評估收入、土地評估業務專案數、評估土地宗數和評估土地總面積。

單及相應執業情況向社會公布，供社會查詢。註冊土地估價師只能在一個土地評估仲介機構執業。土地估價師有下列情形之一的，不予辦理註冊手續：（一）不具有完全民事行為能力的；（二）不在土地評估仲介機構執業的；（三）因受勞動教養、刑事處罰，自處罰執行完畢之日起不滿3年的；（四）因在土地估價或相關業務中犯有錯誤受到撤職以上行政處分，自處罰、處分之日起不滿2年的；（五）不予註冊的其他情形。

六、土地評估機構註冊制度

根據大陸土地估價師協會發布的《土地評估仲介機構註冊辦法》，凡在境內從事土地估價仲介業務的評估機構，應進行註冊，領取土地評估機構註冊證書。土地評估仲介機構是指在工商行政管理部門依法登記註冊，取得營業執照，具有土地評估營業範圍，從事土地估價業務的企業法人或合夥企業。土地評估仲介機構法定代表人（或執行合夥人）應具有土地估價師等相關評估資格。土地估價師協會和省、自治區、直轄市土地估價行業協會負責辦理土地評估仲介機構的註冊。經註冊的土地評估仲介機構名單向社會公布。具有7名以上（含7名）註冊土地估價師和50萬元以上註冊資本、具備在全國範圍內從事土地評估業務能力的機構，向土地估價師協會註冊。名單在國土資源部網站上公布。其他土地評估仲介機構向省、自治區、直轄市土地估價行業協會註冊，由省、自治區、直轄市土地行政主管部門向社會公告。新設土地評估機構應在省、自治區、直轄市土地估價行業協會註冊，從業1年後，可向省、自治區、直轄市土地估價行業協會提出申請，符合在全國範圍內從事土地評估業務條件的，由省、自治區、直轄市土地估價行業協會向土地估價師協會推薦註冊。

參、土地估價行為規範法律制度

大陸土地估價行為規範法律制度主要包括以下幾個方面：

一、土地估價師執業範圍制度

在大陸地區，執業登記的土地估價師可依法從事對土地及其附著物、定著物的相關權利、權益的價格或者價值進行評測、判定、諮詢等土地估價活動。⁴

⁴ 大陸《土地估價師資格考試管理辦法》第21條。

二、土地估價機構工作規則制度

土地估價機構在開展土地估價時，應遵守以下工作規則：（一）嚴格遵守國家有關法律、法規、條例和制度；（二）堅持公正、客觀、求實的原則，對所出具的土地估價報告書有關的內容的真實性和合法性負責；（三）對委託人提供的材料，應當嚴格保守秘密；（四）應在委託協議書規定的期限內完成有關土地估價工作。估價結果的報送範圍，應嚴格限制，原則上只能提供委託人和土地管理部門；（五）對土地管理部門提供的土地登記材料，應當嚴格保守秘密，不得轉讓和公開引用。⁵

三、註冊土地估價師自律制度

土地估價師自律制度是指土地估價師基於法律和職業道德的要求而自我約束的行為。根據「中國土地估價師協會」發布的《註冊土地估價師自律守則》，註冊土地估價師應嚴格遵守國家法律、法規，行政主管部門的有關規定和土地估價行業的管理制度，恪守職業道德。註冊土地估價師在土地估價業務活動中應實事求是，執行國家有關地價政策，堅持獨立、客觀、公正的原則。註冊土地估價師與委託方或相關當事方有利害關係時，應主動聲明並迴避。註冊土地估價師在從事土地估價仲介業務中禁止下列行為：（一）以任何不正當手段損害同行的信譽和利益；（二）同時在兩家或兩家以上土地評估仲介機構從事土地估價業務；（三）以個人名義接受委託，承辦業務，收取費用；（四）允許他人以本人名義從事土地估價業務；（五）偽造、塗改或轉讓《土地估價師資格證書》及註冊號碼；（六）在非本人任職的土地評估機構出具的土地估價報告上簽字；（七）收集、採用有失客觀的資料；（八）違反法律法規要求或未經委託方許可，洩露商業秘密和估價報告內容；（九）不按規定收取評估服務費；（十）以惡意壓價等不正當競爭手段爭攬業務；（十一）接受委託方的不合理要求，抬高或壓低評估價值，出具失實的估價報告；（十二）以任何方式從委託方接受或向委託方索取賄賂和其他好處；（十三）法律、法規、部門及行業規定禁止的其他行為。註冊土地估價師應熟悉和掌握有關法律、法規、部門及行業規定；按規定接受繼續教育，更新專業知識，增強專業技能。註冊土地估價師應熟悉技術標準、估價程式、估價方法和相關專業知識，並依照國家規定的標準、程式和

⁵ 大陸《土地估價機構管理暫行規定》第 13 條。

方法，客觀公正的評估地價，履行估價業務合同（協議書）中規定的各項義務和責任。註冊土地估價師對土地估價結果和撰寫的估價報告必須提供充分的依據。協助進行土地估價的其他人員，在執行業務之前，須經過專門培訓。註冊土地估價師對於其協助人員的工作，必須切實予以指導、監督檢查，並承擔最終責任。註冊土地估價師應接受土地估價行業自律組織的管理，接受行政主管部門的監督管理。註冊土地估價師違反《註冊土地估價師自律》守則，土地估價行業自律組織視其情節輕重給予相應的處分。觸犯法律的，提請有關部門依法追究法律責任。

四、土地估價機構和個人的執業檔案制度

該制度要求將機構和人員的執業情況、抽查評議結果、社會投訴情況、違規行為等情況記入執業檔案，向社會公布，提供社會查詢。⁶

五、土地估價報告備案制度

該制度要求土地估價機構在結束評估工作後，應及時向委託人提交土地估價報告，同時將估價結果交土地所在地的市、縣土地管理部門備案。此外，改制的國有企業的有關土地估價報告也要到土地行政管理部門備案。具體要求是：（一）企業改制需要進行土地估價的，應由企業自主選擇土地估價機構進行評估，企業改制上報的土地估價報告，只要格式規範、要件齊備，土地行政主管部門將直接給予備案。（二）企業改制涉及的土地已經實行有償使用或需要轉為出讓或承租土地的，直接在市、縣土地行政主管部門辦理變更登記或有償用地手續。企業委託進行土地估價的，土地估價報告同時交付備案。改制涉及的土地採用國家作價出資（入股）、授權經營方式處置的，土地估價報告應在省級以上土地行政主管部門辦理土地資產處置審批時備案。⁷

六、土地估價師繼續教育制度

土地估價師必須按國土資源部頒布的《土地估價師繼續教育暫行規定》接受繼續教育。土地估價師協會在國土資源部業務主管部門的指導下，具體負責土地估價師繼續教育的組織實施工作。繼續教育內容主要包括國家相關法律法規和政策；土地估價準則及操作規程；土地估價新理論、新技術、新方法；土地估價實務；國外不動產估價技術及發展動態；與土地估價相關的專業知識

⁶ 大陸《關於改革土地估價人員和機構監督管理方式的通知》第4點。

⁷ 大陸《關於改革土地估價結果確認和土地資產處置審批辦法的通知》第1點。

等。繼續教育的形式有參加各種專業培訓班、研討班（會）以及專題講座；參加大專院校專業課程進修；出國進行專業考察、業務培訓、參加國際性專業會議；承擔土地估價方面的研究項目、公開出版專業著作或發表專業論文等其他經認可的繼續教育形式。土地估價師換證前必須按規定接受一次專門業務的繼續教育培訓。土地估價師接受繼續教育時間5年累計不得少於100學時。土地估價師繼續教育實行登記制度。凡參加經認可的土地估價師繼續教育形式的土地估價師，其接受繼續教育的情況應及時在《土地估價師繼續教育培訓證書》上登記。《土地估價師繼續教育培訓證書》由國土資源部統一組織印製、核發。土地估價師在規定期限內未達到規定的繼續教育學時的，國土資源部註銷其土地估價師資格，不再換發《土地估價師資格證書》。

七、土地估價收費制度

大陸地區的土地價格評估有償服務制度，實行的是土地估價收費標準與土地價格掛鈎的制度。根據1994年12月12日國家計委、土地管理局發布的《關於土地價格評估收費的通知》，土地估價收費類型分為以下4種：（一）一般宗地評估採取差額定率票累進計費，即按土地價格總額大小劃分費率檔次，分檔計算各檔的收費額，各檔收費額累計之和為收費總額；（二）城鎮基準地價評估收費，由評估機構與委託城鎮參照《基準地價評估收費標準》協商確定；（三）為土地使用權抵押而進行的土地價格評估，評估機構按一般宗地評估費標準的50%計收評估費，每宗地評估費不足300元的按300元收取；（四）清產核資中的土地價格評估，按一般宗地評估費標準的30%計收評估費，每宗地評估費不足300元的按300元收取。

肆、土地估價師及土地估價機構法律責任

大陸地區土地估價師與土地估價機構法律責任主要包括民事責任、行政責任和刑事責任三種。

土地估價師與土地估價機構的民事責任包括違約責任和侵權責任，承擔民事責任的主要形式是經濟賠償，例如土地估價人員怠忽職守，致使土地估價結果嚴重失實，或洩露委託人提供的材料，或不按規定時間完成評估、提供估價

結果，給委託人造成經濟損失，委託人有權按法律程式要求經濟賠償。⁸

土地估價師與土地估價機構承擔行政責任的基本形式包括罰款、取消土地估價資格等。例如，根據大陸地區《土地估價機構管理暫行規定》，如果土地估價機構連續兩年無估價實例、不按國家有關法規進行土地估價或其他條件已不具備從事土地估價工作的機構，則取消其土地估價資格，收回土地估價機構資格證書；如果土地估價機構違反：一、嚴格遵守國家有關法律、法規、條例和制度；二、堅持公正、客觀、求實的原則，對所出具的土地估價報告書有關的內容的真實性和合法性負責；三、對委託人提供的材料，應當嚴格保守秘密；四、應在委託協議書規定的期限內完成有關土地估價工作。估價結果的報送範圍，應嚴格限制，原則上只能提供委託人和土地管理部門；五、對土地管理部門提供的土地登記材料，應當嚴格保守秘密，不得轉讓和公開引用，則土地管理部門有權取消其土地估價資格。

土地估價師與土地估價機構承擔的刑事責任，主要是根據《刑法》的相關規定，可能涉及的罪名包括提供虛假證明檔罪、侵犯商業秘密罪、詐騙罪、非國家工作人員受賄罪、對非國家工作人員行賄罪等。以提供虛假證明文件罪為例，大陸《刑法》規定「第 229 條承擔資產評估、驗資、驗證、會計、審計、法律服務等職責的仲介組織的人員故意提供虛假證明檔，情節嚴重的，處 5 年以下有期徒刑或者拘役，並處罰金。前款規定的人員，索取他人財物或者非法收受他人財物，犯前款罪的，處 5 年以上 10 年以下有期徒刑，並處罰金。第一款規定的人員，嚴重不負責任，出具的證明文件有重大失實，造成嚴重後果的，處 3 年以下有期徒刑或者拘役，並處或者單處罰金。」⁹ 土地估價師作為仲介組織的人員，其出具的土地估價報告屬於提供虛假證明文件罪所指的「證明文件」，因此，如果土地估價師在執業中故意提供虛假的土地估價報告，則有可能構成提供虛假證明文件罪並承擔刑事責任。此外，提供虛假證明檔罪也可以是單位犯罪。根據大陸《刑法》的規定，如果單位犯提供虛假證明檔罪，則「對單位判處罰金，並對其直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依照本節各該條的規定處罰。」¹⁰ 這也就意味著，如果土地估價機構故意出具虛假的土地估

⁸ 大陸《土地估價機構管理暫行規定》，1993 年 2 月 13 日原國家土地管理局發布。

⁹ 大陸《刑法》第 229 條。

¹⁰ 大陸《刑法》第 231 條。

價報告，則土地估價機構也可能構成提供虛假證明檔罪並承擔相應的刑事責任。

此外，土地評估機構和全國的執業土地估價師若違反行業自律規定，還可能承擔行業處罰。根據大陸地區「中國土地估價師協會」於2009年12月通過的《土地估價行業違規處罰記分辦法》，如果土地評估機構違反行業自律規定，「中國土地估價師協會」將給予下列處罰：警示提醒、糾錯檢查、責令整改、通報批評、資信降級、註銷資級、暫停註冊、註銷註冊、暫停會籍、註銷會籍等，其中，前4項為行業內部處罰，後6項為公開處罰；如果執業土地估價師違反行業自律規定的，「中國土地估價師協會」可給予下列處罰：警示提醒、糾錯檢查、通報批評、暫停登記、註銷登記、資深除名、暫停會籍、長期禁業、註銷會籍、建議除名等，具體處罰中，除警示提醒、糾錯檢查、通報批評、資深除名為行業內部處罰外，其餘為公開處罰。¹¹

伍、《物權法》對土地估價之影響

以土地為客體的物權的內容和對該物權的法律限制對土地價格有直接的影響。一般而言，物權內容發生變化，土地價格就會隨之發生上漲、下跌甚至引發土地估價方法的重大變化；物權所受到的限制也是在評估土地價格時的一個重要考量。《物權法》¹² 作為大陸第一部財產基本法，將影響企業生產、群眾生活的方方面面。同樣，它的實行，也必將對大陸現行的房地產估價理論與實踐產生巨大的影響。《物權法》明確了房地產登記、建設用地使用權可以在地上、地表或地下分別設立、住宅用地期滿自動續期等規定，使人們對不動產權利的認識發生深刻變化。《物權法》給土地估價帶來的新問題主要有兩個：一是地下空間使用權的估價；二是土地使用權續期補地價的評估。這些都是目前房地產估價業務中極少單獨遇到的問題，更談不上標準和規範。歸納起來，《物權法》對土地估價的影響主要體現在以下幾個方面。

¹¹ 大陸《土地估價行業違規處罰記分辦法》第3、4條。

¹² 中華人民共和國主席令第62號《中華人民共和國物權法》已由中華人民共和國第十屆全國人民代表大會第五次會議於2007年3月16日通過，自2007年10月1日起施行。

一、擴大土地估價範圍

首先，土地估價的物件範圍擴大。大陸《擔保法》採取列舉加概括方式對抵押物的範圍規定如下：「下列財產可以抵押：（一）抵押人所有的房屋和其他地上定著物；（二）抵押人所有的機器、交通運輸工具和其他財產；（三）抵押人依法有權處分的國有的土地使用權、房屋和其他地上定著物；（四）抵押人依法有權處分的國有的機器、交通運輸工具和其他財產；（五）抵押人依法承包並經發包方同意抵押的荒山、荒溝、荒丘、荒灘等荒地的土地使用權；（六）依法可以抵押的其他財產。抵押人可以將前款所列財產一併抵押。」¹³ 而大陸《物權法》則採取列舉加排除的方式：「債務人或者第三人有權處分的下列財產可以抵押：（一）建築物和其他土地附著物；（二）建設用地使用權；（三）以招標、拍賣、公開協商等方式取得的荒地等土地承包經營權；（四）生產設備、原材料、半成品、產品；（五）正在建造的建築物、船舶、航空器；（六）交通運輸工具；（七）法律、行政法規未禁止抵押的其他財產。抵押人可以將前款所列財產一併抵押。」¹⁴

上述兩個條文初看起來大同小異，區別只在細節，主要是立法者的著眼點從「所有」轉向了「處分」。細究起來，兩個法條的價值取向則存在著本質差異。最顯著的變化是，《擔保法》所允許抵押的財產是依法可以抵押的財產，也就是說，只有法律明文規定可以抵押的財產才能辦理抵押，即「法無規定不可抵」。而《物權法》吸收《擔保法司法解釋》第 47 條的規定，增加了在建築當中的抵押財產，所允許抵押的財產包括所有法律、行政法規未禁止抵押的財產，賦予當事人更大的意思自治權，總體來講，可抵押的財產範圍明顯增加，尤其是確定「法不禁止即可抵」的原則。按照土地評估行業的現狀，主要業務為拆遷類、抵押類、訴訟類、其他類，而抵押評估為各評估機構的主要業務。按照銀行中抵押資產均應進行評估的習慣做法，可抵押的對象多了，也就意味著評估的範圍擴大。

其次，土地承包經營權評估步入操作日程。按照《擔保法》關於「抵押人依法承包並經發包方同意抵押的荒山、荒溝、荒丘、荒灘等荒地的土地使用

¹³ 大陸《擔保法》第 34 條。

¹⁴ 大陸《物權法》第 180 條。

權」¹⁵之規定，荒山等土地承包經營權也可作為抵押物，但是由於有「經發包方同意」的前置條款，而經常使土地承包經營權的抵押流產。而按照《物權法》關於「通過招標、拍賣、公開協商等方式承包荒地等農村土地，依照農村土地承包法等法律和國務院的有關規定，其土地承包經營權可以轉讓、入股、抵押或者以其他方式流轉」¹⁶之規定，取消「經發包方同意」的字樣，賦予當事人的自主權，使得荒山等土地承包經營權的抵押有操作的可能，從而為評估機構拓展新的業務範圍。

最後，土地使用權續期的補地價評估或提前收回的補償評估也將逐步立法。自《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》¹⁷頒布實施27年以來，一部分企業、個人等原來通過出讓形式取得國有土地使用權的期限屆滿需續期的（特別對於深圳等沿海發達城市更是面臨越來越多的類似問題），以及當地政府因公共利益需要提前收回土地使用權的情況也越來越多，原來的法律法規對此類問題如何處理並沒有明文規定。而按照《物權法》關於「建設用地使用權期間屆滿前，因公共利益需要提前收回該土地的，應當依照本法第42條的規定對該土地上的房屋及其它不動產給予補償，並退還相應的出讓金」¹⁸之內容，以及關於「住宅建設用地使用權期間屆滿的，自動續期。非住宅建設用地使用權期間屆滿後的續期，依照法律規定辦理。該土地上的房屋及其它不動產的歸屬，有約定的，按照約定；沒有約定或者約定不明確的，依照法律、行政法規的規定辦理」¹⁹之內容，對此則作了原則規定。土地使用權續期的，須補交土地出讓金，提前收回土地使用權的，則須補償，並退還相應的土地出讓金。而補償或補交金額的確定均需評估機構的參與。

二、促進土地估價技術的研究

對於土地使用權續期的補地價或提前收回的補償，《物權法》作了原則規定，但是對於如何補償、怎麼補償則未予明確。現行的《房地產估價規範》和《城鎮土地估價規程》也沒有相應的條文涉及到此類問題。就土地使用權續期的補交地價評估而言，補交土地出讓金應該按新的地價標準而不是按原來的標

¹⁵ 大陸《擔保法》第34條第5項。

¹⁶ 大陸《物權法》第133條。

¹⁷ 1990年5月19日國務院第55號令。

¹⁸ 大陸《物權法》第148條。

¹⁹ 大陸《物權法》第149條。

準進行補償可能容易達成共識，但是新標準是否又與假設是一塊空地的價值一樣呢？如果一樣，則與房地產估價原理相違背，因為有他人建築物的土地價值一般是低於空地的價值。如果不一樣，差異怎麼確定？再比如對不同的產權人、不同的用途、土地使用權期限又不一樣的多層多元不同產權建築物（這類情況比較多，底層為商業，低層為辦公，高層為住宅等）的補地價，土地價值是按分攤的土地面積或是按土地價值進行分攤？按面積進行分攤相對簡單，但忽視不同樓層、不同用途地價的差異；按價值進行分攤理論上比較合理，但一來價值是不斷變動的，二來按土地價值還是按房地產價值？這些問題都有深入探討的必要。

三、從法律層面降低抵押評估的風險

在《擔保法》關於「抵押人所擔保的債權不得超出其抵押物的價值。財產抵押後，該財產的價值大於所擔保債權的餘額部分，可以再次抵押，但不得超出其餘額部分」²⁰的規定下，登記機構常引用該條的規定限制登記的債權不得超過不動產的評估價值。而為使債權得到充分的保障，債權人常常不得不設法授意評估機構將抵押物評估價值抬高，而相對金融機構而言，作為弱勢群體的評估機構面對激烈的市場競爭，有時又難以拒絕「麵包」與「市場」的誘惑，不得不違心地成了潛在金融泡沫的幫兇。而《物權法》關於「登記機構不得有下列行為：（一）要求對不動產進行評估；（二）以年檢等名義進行重複登記；（三）超出登記職責範圍的其他行為。」²¹之規定則限制登記機構利用職權之便設置令當事人十分厭惡卻又無可奈何的障礙，並非常聰明地取消《擔保法》中關於不得超出抵押物價值進行抵押的不合理規定，任由當事人自己決定，表明立法意旨已經從管制理念上前進一大步。登記作為物權變動的要件，其作用之一便是證明當事人之間存在物權變動的真實意思表示以及物權變動的事實，而不動產的價值如何，顯然與這一目的無關。當然，由於目前金融機構還有抵押率的限制，若由這些作為就片面理解評估機構就沒有風險則是一廂情願的想法，只能說，《物權法》的實施打開「不得超出抵押物價值進行抵押」的枷鎖，允許當事人就「能否超出抵押物價值進行抵押」進行單獨約定。

²⁰ 大陸地區《擔保法》第35條。

²¹ 大陸地區《物權法》第13條。

四、不動產登記機構不得要求對不動產進行評估

《物權法》實施前，《擔保法》規定「抵押人所擔保的債權不得超出其抵押物的價值」²²，登記機構常引用該條的規定限制登記的債權不得超過不動產的評估價值。在實際登記工作中，登記機構按《抵押管理辦法》要求，將「可以證明抵押房地產價值的資料」作為申請抵押權登記的必備檔。《物權法》實施後，登記作為物權變動的要件，其作用是證明當事人之間存在物權變動的真實意思表示以及物權變動的事實，而不動產的價值如何，顯然與登記無關。因此，《物權法》第 13 條規定登記機構不得要求對不動產進行評估，這一規定既減輕當事人的登記成本，同時也從法律層面降低登記機構的風險。

五、土地估價在維護公民財產利益中將發揮重要作用

《物權法》加大對私有財產的保護力度。一方面，隨著老百姓的維權意識不斷提高，在房屋拆遷補償、土地有償使用、物業價值貶損等涉及公民私有財產的利益爭端中，土地估價將發揮重要的專業支持作用。另一方面，《物權法》對採光、通風等物權的保護作了詳細的規定。對於因採光權、通風權、不受光、電磁波輻射權等權利受到侵害的，業主可要求進行賠償。賠償數額可由雙方協商，如協商不成，在進行調解或提起訴訟中，則有賴於評估機構對損害進行估價，從而確定賠償金額。

總之，《物權法》的實施對土地估價的影響，絕不僅僅是以上一些內容。此處僅作初步探討，尚待更多的深入探討《物權法》對估價行業的影響，以便採取相應對策，促進估價行業的發展。

陸、完善大陸地區土地估價法律制度之建議

土地估價法律制度是市場經濟條件下土地管理法律制度必不可少的組成部分。世界各國和地區一般都非常重視建立土地估價師和土地估價制度。大陸自 20 世紀 80 年代才開始土地估價的實踐，並於 20 世紀 90 年代初期開始著手建立土地估價師制度和土地估價技術規範，歷經土地估價機構脫鉤改制、土地估價結果確認制度改革和土地估價機構監管方式改革等一系列變革，逐步使土地估

²² 大陸《擔保法》第 35 條。

價走向市場化。儘管目前大陸初步建立土地估價法律制度，但由於建立的時間較短，因此無論從土地估價法律制度建設本身，還是從土地估價制度的實施效果看，都存在諸多缺陷。隨著大陸地區農村土地制度改革的推進，《物權法》的通過以及更加廣泛和深入地融入世界經濟體系，土地估價制度將面臨一系列新的課題和挑戰，如農地抵押權評估、城鄉結合部土地評估、農用地估價方法與建設用地估價方法整合、地下空間權評估以及土地估價規則與國際接軌等。本文通過對土地估價的理論、歷史和制度層面的研究，對完善大陸地區土地估價制度和就大陸地區如何更好地應對其所面臨的挑戰做如下結論：

一、以地租理論為依據全面實行土地有償使用法律制度

地租範疇是社會主義條件下實行土地有償使用的主要理論依據。但是，在中共建立政權後的很長一段時間內，大多數人認為土地公有制一旦建立，地租範疇也就不存在了，因而長期實行的是土地無償使用制度，這是造成大陸地區長期以來土地資源稀缺與土地資源浪費嚴重並存困境的重要原因之一。要走出這種困境，首先需要在理論上正本清源。

根據馬克思主義級差地租、絕對地租理論，在社會主義制度下，地租範疇是客觀存在的。從級差地租角度看，在社會主義制度下，土地肥沃程度差異、土地位置差異以及連續投資勞動生產率的差異，這些形成級差地租的物質條件是客觀存在的，同樣，土地的經營壟斷這一形成級差地租的社會經濟關係也是客觀存在的。從絕對地租角度看，在社會主義制度下，同樣存在農業超額利潤，只不過這部分利潤通過工農業產品價格剪刀差的方式轉移到了工業部門，因而具備絕對地租形成的條件；在社會主義制度下仍然存在著土地所有權的壟斷並要求在經濟上的實現，因而具備絕對地租形成的原因；在社會主義制度下，土地所有權與土地使用權的分離是客觀存在的，因而具備了絕對地租的前提。

大陸改革開放後，隨著地租範疇在社會主義制度下存在的客觀必然性得到肯定，大陸將地租理論運用於城市土地的有償使用較多，而於農村土地的實踐進展緩慢。其原因主要是土地所有制的不同所造成，在城市土地方面，一般均為國有，其使用權之使用、收益、處分，在合乎法定條件下，並不受有嚴格之社會保障限制；但在農村土地方面，較多的屬於農民集體所有，其承包土地使用權具有社會保障性，其物權性質需服從於保障農民生存的國家政策之下，是

一種不完全的物權，此一國家干預措施，違反自由市場運行的定律，使得交易成本陡升，降低農村土地使用的效益。因此，以地租理論為依據推進農村土地的合理有償使用，不僅有利於實現土地價值，而且有利於促進農村土地的流轉與合理使用。目前，大陸地區農地承包平均主義的分配模式已經難以適應現代農業發展的要求，在取消農民的「村提留」和「鄉統籌」等變相的承包收費方式的情況下，應以馬克思地租理論為依據，檢討修訂相關法令，推行合理的農地有償承包制度，以促進農地的流轉和高效使用。

二、將地租理論運用於地價宏觀調控

近年來，隨著大陸地區房地產價格的一路高漲，人們圍繞著是房價推高地價，還是地價推高房價的問題展開了熱烈的討論，莫衷一是。有人將這個問題形象地比喻為是「雞生蛋，還是蛋生雞」的問題。事實上，根據地租理論這個問題的答案是明確的，即地價上漲主要是由於房價上漲。也許有人會從房地產價格包含土地價格的角度，認為土地價格漲了，房地產價格一定漲，進而得出地價上漲推高了房價的結論，但這只是表面現象。針對地價上漲問題，馬克思曾一針見血地指出「產品」價格昂貴不是因為地租，相反，地租昂貴倒是因為「產品」價格昂貴。²³之所以如此，是因為地價是地租的資本化，而地租主要是由土地的收益決定的。以「土地上所建商品房」作為土地之「產品」而言，對於房地產開發商來說，其購買土地的收益大小主要取決於在該土地上所建商品房的價格高低。在正常情況下，如果商品房的市場售價越高，就越有可能促使開發商高價拿地，反之，如果商品房的市場售價走低，則土地交易價格則會相應走低。因此，隨著房價快速增長，土地交易價格節節攀升的現象也就不足為怪了。因此，要對非正常上漲的地價進行宏觀調控，只有從根本上抑制房地產價格的非理性上漲才有可能取得實際成效。當然，也需要配合使用土地計畫供應等其他一些宏觀調控手段。

三、土地估價師與房地產估價師「兩師」合一，制定統一的《不動產估價師法》

隨著土地估價機構脫鉤改制的完成，土地估價將以高效、直接的形式服務於房地產市場。目前大陸地區由兩個政府部門分別認證房地產估價師和土地

²³ 馬克思主義級差地租理論認為，肥沃程度不同的土地，產生不同的勞動生產率和農產品量，進而產生不同的超額利潤，產生不同的地租，形成不同的地價。引自盧新海，*房地產估價—理論與實務*（上海：復旦大學出版社，2006年9月），頁29-30。

估價師的估價師管理體制，主要是由於改革不同步而形成的，並非出於專業分工細化的客觀需要，因此導致實踐中出現執業範圍不清、監管衝突等一系列問題，²⁴ 影響了土地估價行業的健康發展。將土地估價師與房地產估價師「兩師」合一，這既是建立有效市場的需要，也是房地產市場的要求，更符合國際標準。

針對大陸地區不動產估價立法層次低、法出多門的現狀，宜適時制訂《不動產估價師法》，對現有的土地估價師和房地產估價師制度根據不動產估價師的要求進行整合，對土地估價機構和房地產估價機構根據不動產估價機構的要求進行整合，明確不動產估價的主要監管機構，這不僅可以提升包括土地估價在內的不動產估價立法層次，而且有利於解決目前存在的多頭監管引發的問題。

四、修改《土地管理法》

大陸現行《土地管理法》僅對與土地估價有關的土地調查制度²⁵ 和土地等級評定制度²⁶ 做出原則性規定，並就徵用農村集體土地所有權的補償做出了規定，²⁷ 但未明確、直接地規定土地估價制度。這與《土地管理法》作為土地估價的重要法律淵源的地位是不相稱的。實踐中，《土地管理法》關於徵用農村集體土地所有權的補償規定，成為估算農村集體土地所有權徵用時的價格的主要甚至唯一方法。按照該規定，農村集體土地所有權的價格主要包括土地補償費、地上建築物及青苗補償費和勞動力補償費，徵用土地時發生的一切稅費，包括徵用耕地時的耕地開發費，均不能計入。此方法若用於因社會公益事業需要徵用農村集體土地時的價格評估，是合理的；若用於非因社會公益事業需要徵用，且在改變用途後有收益的農村集體土地所有權價格評估，則是不合理的，因為該類土地現狀多為農業用途或未利用土地，其土地純收益不應作為收益價格的評估依據，收益價格的依據應是未來用途的正常年純收益，此收益通常要

²⁴ 房地產估價師的執業範圍為：受聘於具有房地產估價機構資質的單位，從事房地產估價活動，所謂房地產估價活動，包括土地、建築物、構築物、在建工程、以房地產為主的企業整體資產、企業整體資產中的房地產，以及因轉讓、抵押、城鎮房屋拆遷、司法鑒定……等需要進行的房地產評估。土地估價師的執業範圍為：城市基準地價評估由事業型評估單位和具有評估資格的市場仲介評估機構評估，土地估價師不得少於7名。宗地地價評估由具有評估資格的市場仲介機構評估，土地估價師不得少於2名。房地產估價師的行業監管機關為住房和城鄉建設部，土地估價師的行業監管機關為國土資源部。從規範上觀察，係由各部門自行制定之部門規章進行監管，例如住房和城鄉建設部制定的《房地產估價機構管理辦法》、國土資源部制定的《城鎮土地估價規程》，以致管轄職掌盤根錯節，難以釐清，並衍生出兩種專業職業人員的不良競爭。

²⁵ 參見大陸《土地管理法》第27條。

²⁶ 參見大陸《土地管理法》第28條。

²⁷ 參見大陸《土地管理法》第47條。

大於土地純收益。因此，宜修改《土地管理法》，不僅要對土地估價制度明確地做出原則性規定，而且還應建立土地徵收中的土地估價制度，明確規定關於徵用農村集體土地所有權的補償規定僅適用於社會公益事業需要徵用農村集體土地時的價格評估。

五、重視市場比較法的運用，大力發展民間土地估價機構

臺灣土地估價沿襲民國時期中國土地估價的歷史，借鑒日本等地的土地估價經驗，經過幾十年的發展完善，目前對各類土地估價方法及其在各種不同情況下的應用，都研究得比較深入，尤其是對買賣實例比較法和路線價法等的研究。大陸土地估價的歷史甚短，並且是從最初的收益還原法入手，對市場比較法重視程度不夠。隨著不動產市場的逐步完善，一方面要重視市場比較法的運用，另一方面要堅持多種方法並用，互相校驗，以提高估價水平，避免估價結果偏差。

我國通過《不動產估價師法》鼓勵和規範民間估價，並以不動產估價聯合公會等行業自律方式，強化不動產估價師的資格和執業活動等做法，更值得大陸目前土地估價行業管理改革借鑒。隨著土地估價機構的市場化，土地估價師隊伍建設應是當務之急，目前大陸的重點應是強化土地估價師學會指導、監督、管理和仲裁的職能，使土地估價師協會真正做到對土地估價及其機構的全面管理，土地估價制度始能逐步完善。