

国外受污染不动产评估准则对我国的启示研究

徐 成, 谢建豪

(中南财经政法大学 工商管理学院, 湖北 武汉 430073)

摘 要: 采用对比分析法介绍了国外受污染不动产评估准则的特点。就不同点而言, 国外制定评估准则的主体可以是政府或学会; 不同国家的评估准则中存在是否建立受污染不动产注册簿和是否考虑评估中的公共关系的差别。就相同点而言, 国外评估准则中影响不动产价值的因素和受污染不动产的评估方法具有相似性。鉴于此, 我国在构建受污染不动产评估准则前可先以协会为主体提出受污染不动产评估意见, 同时逐步在全国范围内建立污染场地分类分级管理制度, 并制定具体的有针对性的受污染不动产评估方法。这将有利于降低受污染不动产的评估和治理成本, 进一步促进不动产交易市场的健康有序运行。

关键词: 受污染不动产; 不动产评估; 评估准则

中图分类号: F20

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2017) 05-0031-05

一、引言

随着我国城镇化和工业化速度的加快, 一方面促进了经济的增长, 另一方面也带来了生态环境问题。在不动产评估中, 人们也逐渐意识到环境因素对不动产价值的影响^[1-2]。如噪音、雾霾、辐射等无形污染或垃圾、化肥、重金属等有形污染都在不同程度上降低了不动产的价值^[3]。根据第二次全国土地调查结果显示, 全国有相当数量耕地受到中、重度污染, 大多不宜耕种, 还有一定数量的耕地因开矿塌陷造成地表土层破坏、或因地下水超采, 已影响正常耕种。目前, 我国尚未形成完备的对受污染不动产评估的理论指导和技术支持, 因此, 本文通过分析多个国家关于受污染不动产评估的准则, 并结合我国的特殊国情, 为找到适合我国的评估准则提出建议。以期在生态文明建设的大背景下, 既能保障业主的合法权益, 并做好受污染不动产的改善修复工作, 又能促进受污染不动产的健康流转^[4-5]。

二、国外受污染不动产评估准则研究

本文主要研究美国、加拿大、德国、荷兰、澳大利亚和新西兰等多个国家受污染不动产评估准则的异同点, 以期制定我国的评估准则提供参考^[6-10]。

(一) 国外受污染不动产评估准则的不同点

1992年, 国际估税官协会(IAAO)从全球的层面上制定了受环境污染不动产评估的准则, 主要包含11个方面: 受污染不动产的范围、简介和定义等; 影响不动产价值的一般因素和特殊因素; 评估方法; 待确定的要点; 过程中存在的问题; 公共关系; 案例分析及词汇表等。2001年该协会更新了大量的相关案例和参考条目。在此基础上北美和欧洲的许多国家制定了自己的受污染不动产评估准则。例如: 美国以咨询的形式在专业评估执业统一准则中体现对受污染不动产评估的意见(AO-9), 主要涉及在具体环境中如何对受污染不动产进行评估的方法说明及意见建议等, 不具有强制性。澳大利亚财产学会和新西兰

收稿日期: 2017-03-08

作者简介: 徐成(1993-), 女, 湖北荆州人, 中南财经政法大学工商管理学院硕士研究生, 研究方向: 不动产评估; 谢建豪(1978-), 男, 河北石家庄人, 中南财经政法大学工商管理学院副教授, 研究方向: 土地经济管理。

徐成, 谢建豪: 国外受污染不动产评估准则对我国的启示研究

财产学会(API&PINZ)联合颁布了适应两国的评估准则,以及考虑到两国不同的房地产发展水平,澳大利亚房地产评估准则(ARPGN1)中主要包括污染的介绍及量化评价、对价值的影响、恢复措施、责任及惩罚、立法等,新西兰房地产评估准则(NZRPGN1)中主要包括评估的基础、价值的影响因素及不动产评估的注意事项等。各国对受污染不动产评估准则的不同点如表 1 所示。

1. 评估准则设立的主体不同

加拿大环境部长委员会和加拿大政府起草了《国家污染场地修复五年纲要》,以此为基础成立了污染场地国家分类系统,并于 2002 年建立了联邦污染场地名录数据库,在全国范围内实现了数据的网络化。荷兰作为欧盟中最早对受污染土壤进行立法保护的国家之一,政府不仅颁布了《土壤保护法》,还设立了“土壤修复”目标值和干预值。一旦土地的质量超过干预值就必须接受政府的强制干预。然而美国、澳大利亚和新西兰的受污染不动产评估的准则主要由当地的资产评估协会或财务学会起草并督促人民实施,并不具备强制性和全面性,只是一种受国家支持的自发性行为。

2. 受污染不动产注册簿的设立

列举的国家中,美国、澳大利亚和新西兰在评估准则里确定实施受污染不动产注册制度。美国在《超级基金法》中规定利用危害分级系统作为国家优先控制名录产生的主要方法。当不动产的危害等级超过 28.5 分时,经过两个月的公众评议后可列入到名录中。在澳大利亚和新西兰,当人们怀疑不动产受到污染时,在得到政府的许可后,可以查阅受污染不动产注册簿。这一措施一方面有助于向业主提供有价值的信息,以便提高不动产交易市场的服务水平,另一方面,人们也不能过于依赖注册信息,因为注册簿具有一定的滞后性和不全面性,不能及时反应受污染不动产价值的恢复和污染影响的扩大等。

3. 评估中公共关系的考虑

对受污染不动产进行评估的过程涉及到不动产所有者、政府相关部门、估价人员及购买者的利益,因此评估过程中考虑公共关系就显得尤为重要。目前,只有国际估税官协会和美国在评估准则中考虑了此方面的影响。这就要求评估人员充分了解行为的经济和法律后果并及时与不动产所有者和政府相

关部门联系沟通。一方面,这将明确不动产环境和名誉恢复的责任和义务,另一方面,有利于降低不动产评估的时间成本以及发生诉讼事件的可能性。

(二) 国外受污染不动产评估准则的相同点

1. 不动产价值的影响因素相似

国际估税官协会在准则中探讨了影响不动产价值的一般因素和特殊因素,美国、澳大利亚和新西兰在评估准则中对影响价值的因素也做出了说明,尽管各有侧重,但都包含了八个方面:(1)成本,即发现成本、治理成本和后续监测成本等;(2)污染的程度和性质;(3)不动产的特性,包括大小、区位及所处的自然社会环境等;(4)融资,即购买受污染不动产时的融资和治理污染时的融资;(5)责任;(6)其他考虑,包括污染的证明和不动产的内在价值等问题;(7)污名,包括污名的产生、影响及如何消除污名等。(8)立法,各政府或协会应组织建立保护环境和对受污染不动产进行治理的法律规范。

2. 受污染不动产的评估方法一致

评估受污染不动产的价值是一项复杂的工作,因为它较普通的不动产评估拥有更少的市场交易信息和更复杂的成本计算过程。国外的评估准则均侧重于从理论角度对受污染不动产评估进行指导,提出在四种传统的评估方法(市场比较法、成本逼近法、预期收益法和替代评估法)的基础上考虑不动产的特性,以此对不动产减值后的价值进行评估。例如,澳大利亚财产学会在评估指南中强调准则并不会向会员提供具体的评估方法,估价师应该根据一定的评价目的,利用自己所掌握的技能在充分调查不动产受污染程度和性质的基础上,选择适当的程序对受污染的不动产进行价值评估。但是在面对市场信息不充分的情况时,也可采用两种及以上的评估方法,从而提高了传统方法的实用性。

三、我国受污染不动产评估发展现状及其制约因素

(一) 我国受污染不动产评估现状

我国的不动产评估主要分为房地产评估和土地价值评估,其分属建设部和国土资源部管理。不少地方政府仍存在以各自部门的行政权力为基础,将评估业务作为本部门行政权力的扩大和外延的现象。

表 1 国外受污染不动产评估准则的不同点

	美国	加拿大	澳大利亚 & 新西兰	荷兰
立法	《超级基金法》	《污染场地条例》	/	《土壤保护法》
污染场地分级系统	危害分级系统(HRS)	国家分类系统(NCSCS)	风险筛选系统(RSS)	紧急响应系统(sanscrit)
主体	协会	政府	协会	政府
受污染不动产注册	有	无	有	无
公共关系的考虑	有	无	无	无

它们从评估人员的资格认定、评估机构的审批、评估业务的承接、评估准则的制定等均有一套相对独立、比较完善的系统,业务上彼此之间缺乏联系和沟通。中国房地产估价师协会和中国土地估价师协会隶属于各自的政府部门,行业协会的领导以及职能均由政府部门任命或确定,作为行业协会组织,缺乏一定的独立性,导致评估结果缺乏公允性,使行业协会无法发挥其应有的作用。同时彼此之间缺乏业务上的沟通和评估技术方法上的相互交流,在某种程度上阻碍了不动产评估行业的发展。中国目前的不动产评估管理体制与国际惯例还存在一定的差距,因此可以借鉴国际上相关的成功经验。

(二)我国受污染不动产评估发展制约因素

1.体制性制约因素

评估管理制度是行业发展基础,在评估发展系统中起到决定性调节作用。我国资产评估行业产生于上个世纪80年代末90年代初,其最初的目的是以管理国有资产、防止国有资产流失为主。由于我国资产评估产生背景的特殊性,造成我国资产评估行业由多个政府部门参与管理、形成部门分割,多头管理的格局。目前,参与评估管理的部门主要有四个:即财政、国有资产管理部管理的资产评估,建设部管理的房地产评估,国土资源管理部门管理的土地价格评估,计划、物价管理部门管理的价格评估。此外,政府部门以权力过多地介入评估行业,使得评估结果不以市场为导向,缺乏公允性。在不动产评估的监督方面,相关政府管理部门即为监督者本身,制规和执规合二为一,难以对管理者进行有效地约束,容易导致权力寻租现象的产生,而且加重了管理者本身的负担,使不动产评估形式上成为政府控制的行为,造成评估公证力减弱。

2.评估人员和评估机构制约因素

评估行业作为专业要求很高的中介服务行业,对专业知识和技能的把握要求较高,然而我国目前评估行业的从业人员学历普遍不高。随着不动产评估行业的发展,新兴评估领域不断出现,如历史性不动产的评估、受污染不动产的评估等,这都需要高学历研究人员对其进行理论研究和方法创新,这方面人才的短缺就严重阻碍了不动产评估行业的发展。此外,我国目前对于评估人员的执业等级实行单一的管理制度,只设有一个等级,没有对执业资格的有效区分,估价师的签字也缺乏相应的法律效力。例如,受污染不动产评估一方面要求评估人员具备一定的环境知识以及了解当前公认产生污染的物质或污染可能发生的变化;另一方面,要求评估人员必须具有不动产评估专业知识和业务能力。这样的复合型人才目前并不多,这也是制约受污染不动产评估工作进一步发展的一个因素。

3.技术性制约因素

评估准则的制定是规范评估师执业行为,提高评估服务质量,增强评估行业公信力的前提和基础。目前,在我国不动产评估准则中,并未具体提出如何评估受污染不动产以及受污染不动产中环境因素如何量化的问题。此外,在《房地产估价规范》中,估价人员对不动产周围的环境污染物和污染源进行勘察与否没有强制要求,在不动产估价报告中也不包括环境污染对不动产价值影响的估算以及清理环境污染物而发生的清理费用的测算。所以,现阶段国内尚无受污染不动产评估相关准则建立,技术规范体系建设严重滞后。同时,由于受污染不动产评估程序繁琐,工作量大,在评估受污染不动产时,需要考虑的影响因素比评估正常不动产时多的多。对于受污染不动产的污染状况,评估人员只能粗略地加以估计,具体污染状况以及相关清理费用的确定需要环评机构或相关专业机构出具环评报告,这些都为受污染不动产评估工作的开展带来了困难。

4.评估市场制约因素

受污染不动产交易市场发育不充分。一方面,目前国内关于受污染不动产评估的信息化程度低,信息搜集难度较大,缺乏真实交易数据以及评估标准值支持,评估过于主观。交易信息是受污染不动产评估的关键资源,缺乏足够真实、有效信息的评估行为注定是不可靠的。另一方面,由于受污染不动产的特殊性,市场交易案例的价格受各种非市场因素的影响,使得交易实例缺乏可比性和参照性。市场发育不充分直接表现为,受污染不动产的内在价值与市场价格之间有着较大的落差,给利益相关者带来损失。这使得评估结果难以满足其内在价值。

四、国外受污染不动产评估准则对我国的启示

(一)建立污染场地分类分级管理制度

根据不动产的使用状态,可以将受污染的不动产分为正在污染和已污染的场地,已污染的场地又可根据土地供需和利用规划政策分为再开发的污染场地和闲置的污染场地,国家对每类场地的估价和管理政策应该有所不同^[11-12]。例如,对正在污染的不动产而言,国家应在查明污染源的基础上落实污染者的责任,责令开展清除污染的措施;对退役后再开发的受污染不动产,应实行国土、规划、环保等多部门协同机制,共同治理和监督受污染不动产的环境问题,确保再利用时能达到使用要求;对于暂时闲置的受污染不动产,进行及时的污染隔绝和降低措施,并做好风险管控工作^[13]。

另一方面,我国对受污染不动产也应进行分级管理,即根据一定的方法确定不动产的优先管控顺序^[14]。综合受污染不动产的环境危害评估结果、社会敏感度、地方政府意愿等多个因素,对不动产进行分级,确定国家层面的优先管控名录,这样有利于集中

政府的人力、物力和财力解决关键问题,更好的配置有限的资源。

在优先管理名录中的不动产,由省级环保部门负责风险控制并进行成果的检验与核准,市级环保部门负责具体的污染消除工作。对于不在优先管理名录中的受污染不动产,应由地方环保部门负责环境的监督,将治理污染的责任具体到个人或企业,并定时向上级部门汇报更新的情况^[15]。

(二)制定具体的受污染不动产评估方法

考虑到国际估税官协会、美国、澳大利亚和新西兰在准则中只是从理论层面介绍了不动产的评估方法,并没有针对受污染不动产的特殊性制定具体的评估方法,因此不具备全面的指导性^[16]。我国越来越重视环境因素对不动产的影响,在制定评估准则时,应该考虑到影响房地产的多种因素及每种因素的影响程度和性质,以及其适应的不同的具体的评估方法。在实际评估中,估价人员要尽可能详细的说明影响不动产价值的因素和程度,在不违背四大评估方法的原则上适当的创新评估工作^[17-19]。

(三)先以协会为主体制定行业内受污染不动产评估意见

目前,我国并未制定全国性的受污染不动产评估准则。考虑到我国房地产交易市场与北美和欧洲国家相比还不够发达和完备,一方面运用市场比较法对不动产评估存在一定的局限性,另一方面,在我国对购买和治理受污染不动产进行融资可能不会取得理想的效果^[20]。因此,在我国建立全国性的受污染不动产评估准则的条件还不成熟。我国要在借鉴国外评估规范的基础上,充分考虑我国的特殊国情,先以行业协会为主体,设立行业内共同遵守的评估指导意见,并在实践中不断修改与完善,最终上升到国家层面,制定全国性的受污染不动产评估准则^[21]。

五、结论

本文运用比较分析法对美国、澳大利亚、新西兰和加拿大等国家的受污染不动产评估准则进行对比分析,总结国外评估准则的特点,在考虑我国土地制度、不动产交易市场实情的基础上,为我国构建全面性的受污染不动产评估准则提出建议。对于估价师而言,既要利用专业技能准确评估不动产受污染的程度和性质,同时在实践中协调好各方的公共关系,并能创新和总结评估方法^[22];政府相关部门方面,应建立一套科学的受污染不动产分类分级管控系统,将财力物力配置到亟需修复的优先管理名录上,同时要落实污染治理的责任人,对受污染不动产恢复过程进行监测;对于行业协会而言,可以先通过咨询听证的方式制定受污染不动产评估意见,并在实践中发展完善成全面系统的评估准则。以便在降低环境污染对不动产的负外部性时促进我国不动产交易

市场的健康有序发展^[23-25]。

参考文献:

- [1] 薛姝.论环境因素对房地产评估价值的影响[J].中国房地产估价与经济,2008,(2):40-43.
- [2] Fred S. Issues Confronting Properties Affected by Contamination or Environmental Problems [C].IAAO 1993,Washington D.C.,1993:32-38.
- [3] 王冀,许武成,邓茂林,等.浅析影响城市房地产价格评估的环境质量因素[J].西华师范大学学报(自然科学版),2009,30(1):91-96.
- [4] 魏巧巧.新形势下不动产评估行业多元化发展路径选择[J].中国房地产估价与经济,2015,(4):18-20.
- [5] 张弘武,吴红艳,张美霞,等.走多元化专项服务之路拓展估价业务渠道:以环境噪声污染评估为例[J].中国房地产估价与经济,2015,(6):8-12.
- [6] 吴达卡.对受环境污染的不动产评估的准则[J].经济资料译丛,2009,(2):37-63.
- [7] Dornfest A,李晓东,纪益成.受污资产评估的 IAAO 准则概述[J].经济资料译丛,2012,(2):27-32.
- [8] 黄明非.澳新土地污染评估准则对我国的启示与借鉴[J].财会学习,2014,(7):11-20.
- [9] 张学俊.俄罗斯和我国资产评估准则的比较[J].中国资产评估,2015,(9):23-27.
- [10] 张妍妍,郭化林.国外受污染不动产评估准则对我国的启示[J].中国内部审计,2016,(8):98-101.
- [11] 陆秋强,纪益成.对污染场址的评估——推荐一种标准化的程序[J].经济资料译丛,2009,(2):73-79.
- [12] 张俊丽,温雪峰,王芳,等.污染场地分类分级管理思路探讨[J].环境保护,2016,44(9):60-63.
- [13] 臧文超,王芳,张俊丽,等.污染场地环境监管策略分析——基于我国污染场地环境监管试点与实践的思考[J].环境保护,2015,(8):20-23.
- [14] 龚宇阳.污染场地管理与修复[M].北京:中国环境科学出版社,2012:88-96.
- [15] 余立凤,丁琮,程天金,等.发达国家如何做污染场地环境监管[J].环境保护,2012,(2):28-30.
- [16] Thomas J. Evaluating environmental Stigma with Multiple Regression Analysis [J].Appraisal Journal,2005,73 (4): 363-369.
- [17] Ventolo W.L.,Williams M.R. Fundamentals of real estate appraisal[M].Dearborn Real Estate,2001.
- [18] 王全民.环境因素与房地产价值评估[J].国际房地产估价,2005,(6):69-73.
- [19] 王桂楠.由环境因素引起的房地产减损价值评估研究[D].沈阳:辽宁大学,2014.
- [20] William N.污名的污名效应对不动产价值的影响[J].经济资料译丛,2012,(2):56-62.
- [21] 李胜胜.污染土地价值评估的现状与探讨[J].中国房地产

- 估价师,2014,(1):57-60.
- [22]方永盛.受污染不动产评估方法及管理体系研究[D].杭州:浙江财经大学,2014.
- [23]易丽霞.环境污染住宅价值损失量化研究[D].金华:浙江师范大学,2011.
- [24]艾东,栾胜基,朱彤.行业组织如何推动环境影响评价在房地产评估中的应用——美国估价学会成功经验的借鉴[J].中国房地产估价师,2004,(2):78-80.
- [25]李霞.住宅类房地产项目环境影响技术评估探讨[J].环境科学与管理,2011,36(2):188-190.
- [责任编辑:张 磊]

Study on the Revelation of the Evaluation Criterion of Foreign Contaminated Real Estate to China

XU Cheng XIE Jian-hao

(School of Business Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan430073, China)

Abstract: This paper introduces the characteristics of the foreign evaluation criteria of contaminated real estate by means of comparative analysis. On the one hand, there are differences in the foreign evaluation criteria. For example, the founder of the evaluation criteria can be the government or society, there is also a difference between the evaluation criteria of different countries about whether to establish a real estate registration and to consider the public relations during the evaluation process. On the other hand, the factors that influence the value of real estate and the assessment methods of the real estate in foreign countries are similar. Therefore, in our country, we can put forward the opinion of the assessment of the contaminated real estate before the construction of the real estate assessment criteria. At the same time, government should gradually establish a nationwide pollution classification and hierarchical management system, and develop specific targeted assessment methods for contaminated real estate. Which will help reduce the assessment and governance costs of contaminated real estate, and further promote the healthy and orderly operation of the real estate market.

Key words: contaminated real estate; real estate assessment; assessment criteria